

T-2243-07
2008 FC 889

T-2243-07
2008 CF 889

John Dixon (*Applicant*)

John Dixon (*demandeur*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

INDEXED AS: DIXON v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.)

RÉPERTORIÉ : DIXON C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.F.)

Federal Court, Zinn J.—Vancouver, May 21; Ottawa, July 18, 2008.

Cour fédérale, juge Zinn—Vancouver, 21 mai; Ottawa, 18 juillet 2008.

Penitentiaries — Judicial review of decision of National Parole Board denying day parole review — Board relying on Corrections and Conditional Release Act, s. 123(5), requiring another review within two years after first review denying parole — Initial application for day parole denied — Other application submitted six months later on basis of Act, s. 122(4) — Request for hearing within six months of receipt of application based on Corrections and Conditional Release Regulations, s. 157(2) — All applications, initial or subsequent, for day parole governed by Act, s. 122(1), to which Regulations, s. 157(2) applies — Application allowed.

Pénitenciers — Contrôle judiciaire de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles refusant d'examiner une demande de semi-liberté — La Commission a invoqué l'art. 123(5) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui précise que la Commission procède au réexamen dans les deux ans qui suivent la date de la tenue du premier examen rejetant la demande — La première demande de semi-liberté a été rejetée — Une nouvelle demande a été présentée six mois plus tard sur le fondement de l'art. 122(4) de la Loi — La demande en vue d'obtenir une audience d'examen dans les six mois de la réception de la demande repose sur l'art. 157(2) du Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition — Toutes les demandes de semi-liberté, qu'il s'agisse de la première demande ou d'une nouvelle demande, sont régies par l'art. 122(1) de la Loi auquel s'applique l'art. 157(2) du Règlement — Demande accueillie.

Construction of Statutes — Corrections and Conditional Release Act, ss. 122(1),(4), 123(5) and Corrections and Conditional Release Regulations, s.157(2) — Nothing in words of Act, s. 122(1), limiting application to initial application for day parole — Nothing in Act, s. 123(5) indicating that further two-year reviews conducted only if subsequent application — Interpretation supported by analysis of history of Act, ss. 122, 123 in considering parliamentary intention — Regulations, s. 157(2) applying to day parole applications made pursuant to s. 122(1) of Act.

Interprétation des lois — Art. 122(1),(4) et 123(5) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et art. 157(2) du Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition — Rien dans les termes de l'art. 122(1) de la Loi ne limiterait l'application de cette disposition à la première demande de semi-liberté — Aucun élément de l'art. 123(5) de la Loi n'indique que les réexamens doivent être effectués seulement à la suite d'une nouvelle demande — L'analyse du contexte législatif des art. 122 et 123 de la Loi, dans l'examen de l'intention du législateur, milite en faveur de cette interprétation — L'art. 157(2) du Règlement s'applique aux demandes de semi-liberté présentées en application de l'art. 122(1) de la Loi.

This was an application for judicial review of the decision of the National Parole Board (the Board) denying the applicant, an inmate in a federal penitentiary, a day parole review prior to February 2009.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles (la Commission) refusant au demandeur, un détenu dans un pénitencier fédéral, l'examen d'une demande de semi-liberté avant février 2009.

The Board denied the applicant's initial application for day parole on March 15, 2007. The applicant submitted another application for day parole six months after that decision, on September 17, 2007, on the basis of subsection 122(4) of the *Corrections and Conditional Release Act* (the Act). The applicant's counsel asked that a day parole hearing be provided by March 17, 2008. Subsection 157(2) of the *Corrections and Conditional Release Regulations* (the Regulations) requires the Board to review the case of an offender who applies for day parole within six months after receiving the application.

The Board decided that it was not obliged to review this subsequent request for day parole until February 2009, on the basis of subsection 123(5) of the Act. Subsection 123(5) provides that where the Board has decided not to grant parole following a review pursuant to section 122, the Board shall conduct another review within two years after the date of the first review.

The issue was whether the applicant must wait two years to have his application for day parole considered.

Held, the application should be allowed.

Subsection 122(1) of the Act, which provides that the Board "shall, on application, at the time prescribed by the regulations, review, for the purpose of day parole, the case of every offender", governs all applications, initial or subsequent, for day parole. There is nothing in the ordinary sense of the words used in subsection 122(1) that would limit its application only to an offender's initial application for day parole.

In its grammatical and ordinary meaning, subsection 123(5) of the Act requires the Board, once it has denied an application for day parole, to conduct another review within the two-year time frame set out in that provision, whether or not the offender ever files another application for parole. There is nothing in subsection 123(5) that indicates that the further reviews it states that the Board is to conduct are to be conducted only if there is a subsequent application.

The analysis of the history of sections 122 and 123 of the Act, in considering parliamentary intention, strongly supports this interpretation.

Subsection 157(2) of the Regulations applies to day parole applications made pursuant to subsection 122(1) or (2) of the Act. The applicant was thus entitled to have his application for day parole, which he submitted September 17, 2007, reviewed by the Board before March 17, 2008, pursuant to subsection 157(2) of the Regulations.

Le 15 mars 2007, la Commission a rejeté la première demande de semi-liberté du demandeur. Celui-ci a présenté une nouvelle demande de semi-liberté six mois après cette décision, soit le 17 septembre 2007 sur le fondement du paragraphe 122(4) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (la Loi). L'avocat du demandeur a demandé une audience d'examen avant le 17 mars 2008. Le paragraphe 157(2) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (le Règlement) oblige la Commission à examiner le cas du délinquant qui présente une demande de mise en semi-liberté dans les six mois suivant la réception de la demande.

La Commission a décidé qu'elle n'était pas tenue d'examiner cette demande ultérieure de semi-liberté avant février 2009 en invoquant le paragraphe 123(5) de la Loi. Le paragraphe 123(5) précise qu'en cas de refus de libération conditionnelle dans le cadre de l'examen visé à l'article 122, la Commission procède au réexamen dans les deux ans qui suivent la date de la tenue du premier examen.

La question à trancher était celle de savoir si le demandeur doit attendre deux ans pour que sa demande de semi-liberté soit examinée.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le paragraphe 122(1) de la Loi, qui dispose que « [s]ur demande des intéressés, la Commission examine, au cours de la période prévue par règlement, les demandes de semi-liberté », régit toutes les demandes de semi-liberté, qu'il s'agisse d'une première demande ou d'une nouvelle demande. Rien dans le sens ordinaire des termes du paragraphe 122(1) ne limiterait l'application de ce paragraphe à la première demande de semi-liberté du délinquant.

Selon le sens ordinaire et grammatical de ses termes, le paragraphe 123(5) de la Loi dispose que la Commission doit, une fois qu'elle a rejeté une demande de semi-liberté, procéder au réexamen du cas dans le délai prévu de deux ans, que le délinquant présente ou non une nouvelle demande de libération conditionnelle. Aucun élément du paragraphe 123(5) n'indique que les réexamens que la Commission doit effectuer doivent l'être seulement à la suite d'une nouvelle demande.

L'analyse du contexte législatif des articles 122 et 123 de la Loi, dans l'examen de l'intention du législateur, milite puissamment en faveur de cette interprétation.

Le paragraphe 157(2) du Règlement s'applique aux demandes de semi-liberté formées sous le régime des paragraphes 122(1) ou (2) de la Loi. Le demandeur avait donc le droit de voir examiner par la Commission avant le 17 mars 2008 sa demande de semi-liberté en date du 17 septembre 2007, en vertu du paragraphe 157(2) du Règlement.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Corrections and Conditional Release Act, S.C. 1992, c. 20, ss. 3, 4 (as am. by S.C. 1995, c. 42, s. 2(F)), 122(1),(2) (as am. *idem*, s. 69(f)(E)), (4), 123(5) (as am. *idem*, s. 37).
Corrections and Conditional Release Regulations, SOR/92-620, s. 157(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Latham v. Canada (2006), 288 F.T.R. 37; 2008 FC 284.

REFERRED TO:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPLICATION for judicial review of the decision of the National Parole Board denying the applicant a day parole review prior to two years after the date of the first review. Application allowed.

APPEARANCES:

Bibhas Vazé for applicant.
Curtis S. Workun for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Conroy & Company, Abbotsford, British Columbia, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] ZINN J.: Mr. Dixon, an inmate in a federal penitentiary, asks how long must he wait to have an application for day parole considered by the National Parole Board,

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20, art. 3, 4 (mod. par L.C. 1995, ch. 42, art. 2(F)), 122(1), (2) (mod., *idem*, art. 69f)(A)), (4), 123(5) (mod., *idem*, art. 37).
Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, DORS/92-620, art. 157(2).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Latham c. Canada, 2008 CF 284.

DÉCISION CITÉE :

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles refusant au demandeur l'examen d'une demande de semi-liberté avant l'écoulement d'une période de deux suivant la date de la tenue du premier examen. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Bibhas Vazé pour le demandeur.
Curtis S. Workun pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Conroy & Company, Abbotsford (Colombie-Britannique), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE ZINN : M. Dixon, détenu dans un pénitencier fédéral, demande à la Cour combien de temps il doit attendre pour que la Commission nationale des libérations

after his previous application was rejected? He says it is six months; the Board says it is two years. For the reasons that follow, I find that he need wait no longer than six months after he makes a valid application for day parole.

BACKGROUND

[2] On November 23, 1983, Mr. Dixon was sentenced to serve a term of life imprisonment. He is currently incarcerated at Mountain Institution in Agassiz, British Columbia. The National Parole Board released Mr. Dixon on day parole on August 15, 2005; however, his day parole was revoked on December 6, 2005.

[3] On March 15, 2007, the Board denied Mr. Dixon's application for day parole. Mr. Dixon submitted a further application for day parole on May 17, 2007. Both parties agree that this application was premature as subsection 122(4) of the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20, provides that where the Board has decided not to grant day parole, as it did on March 15, 2007, no further application for day parole may be made until six months after that decision. Therefore, the earliest Mr. Dixon could re-apply for day parole was September 15, 2007. Accordingly, Mr. Dixon submitted another application for day parole on September 17, 2007. His counsel then asked the Board whether it would be providing Mr. Dixon with a day parole hearing by March 17, 2008, on the basis that such a hearing was required by subsection 157(2) of the *Corrections and Conditional Release Regulations*, SOR/92-620.

[4] On November 25, 2007, the Board responded. The Board decided that it was not obliged to review Mr. Dixon's request for day parole until February 2009. That decision reads as follows:

conditionnelles examine une nouvelle demande de semi-liberté après le rejet de sa demande précédente? Selon lui, le délai applicable est de six mois; selon la Commission, il est de deux ans. Pour les motifs dont l'exposé suit, je conclus qu'il n'a pas à attendre plus de six mois après la présentation d'une demande valable de semi-liberté.

LE CONTEXTE

[2] M. Dixon a été condamné à l'emprisonnement à perpétuité le 23 novembre 1983. Il est actuellement détenu à l'Établissement Mountain, à Agassiz en Colombie-Britannique. La Commission nationale des libérations conditionnelles lui a accordé la semi-liberté le 15 août 2005, mais l'a révoquée le 6 décembre de la même année.

[3] M. Dixon a ensuite formé une demande de semi-liberté que la Commission a rejetée le 15 mars 2007. Il a présenté une nouvelle demande de même nature peu après, soit le 17 mai 2007. Les deux parties s'accordent à reconnaître que cette dernière demande était prématurée, étant donné que, selon le paragraphe 122(4) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, lorsque la Commission décide de rejeter une demande de semi-liberté, comme elle l'a fait le 15 mars 2007, le délinquant doit attendre, pour présenter une nouvelle demande, l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de ce rejet. M. Dixon ne pouvait donc présenter une nouvelle demande de semi-liberté qu'au plus tôt le 15 septembre 2007. En conséquence, il en a formé une le 17 septembre 2007. Son avocat a alors demandé à la Commission si elle tiendrait une audience d'examen du cas de M. Dixon avant le 17 mars 2008, étant donné que la tenue d'une telle audience est prescrite par le paragraphe 157(2) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, DORS/92-620.

[4] La Commission a répondu à l'avocat de M. Dixon le 25 novembre 2007, lui faisant part de sa décision selon laquelle elle n'était pas tenue d'examiner la demande de semi-liberté de M. Dixon avant février 2009. La décision en question est rédigée comme suit :

I am writing in response to your letter of October 30, 2007 in which you request, based on an interpretation of the legislation, that this offender's case be reviewed for day parole prior to March 17, 2008.

This offender's case was reviewed by the National Parole Board on March 15, 2007. In accordance with s.123(5) of the *Corrections and Conditional Release Act*, the next statutory review has been scheduled for February 2009.

The Board's policy allows for reviews in addition to the one required by law "when information and a recommendation are received from correctional authorities indicating that the offender, if released, will not present an undue risk to reoffend."

In summary, apart from the review to be held within the mandated two-year time frame and subject to the policy, an offender can apply for day parole, which application will be considered within the regulatory timeframe provided for initial review prescribed [by] the *Corrections and Conditional Release Regulations*.

I have taken the liberty of contacting Mr. Dixon's parole officer, Ms. Sharon Bath, who has advised that she is not currently supporting conditional release for the offender and that an Assessment for Decision will not be submitted to the Board at this time.

[5] Mr. Dixon is seeking judicial review of this decision of the Board denying him a day parole review prior to February 2009. He seeks an order in the nature of *mandamus* requiring the Board to accept his application for day parole dated September 17, 2007, and to review that application within six months of the date of application as required by subsection 157(2) of the Regulations. As the hearing of this application occurred after that six-month period, counsel advised the Court that Mr. Dixon is now seeking an order declaring that he had a right to have his application for day parole heard within six months of the date of application, that is by March 17, 2008, and a further order directing the Board to conduct such a hearing on his application as soon as possible.

[6] The applicant raises three issues on this application; however, it is clear from the submissions of the parties

[TRADUCTION] Je réponds par la présente à votre lettre du 30 octobre 2007, où vous demandez, vous fondant sur votre interprétation des dispositions applicables, que la demande de semi-liberté du délinquant considéré soit examinée avant le 17 mars 2008.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a examiné le cas du délinquant considéré le 15 mars 2007. Par conséquent, conformément au paragraphe 123(5) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le prochain examen obligatoire de ce cas est prévu pour février 2009.

La politique de la Commission permet d'autres examens que celui que prescrit la loi applicable « quand des agents des services correctionnels lui communiquent des renseignements et une recommandation selon lesquels le délinquant ne présentera pas un risque de récidive inacceptable pour la société ».

En résumé, mis à part l'examen à effectuer dans le délai obligatoire de deux ans et sous réserve que soient remplies les conditions de la politique de la Commission, le délinquant peut présenter une demande de semi-liberté, qui sera examinée dans le délai que prévoit pour le premier examen le *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Je me suis permis de consulter l'agente de libération conditionnelle de M. Dixon, M^{me} Sharon Bath, qui m'a informé qu'elle n'est pas actuellement favorable à la mise en liberté sous condition du délinquant considéré et qu'une Évaluation en vue d'une décision ne sera pas présentée à la Commission à son égard pour le moment.

[5] M. Dixon demande le contrôle judiciaire de cette décision de la Commission lui refusant l'examen d'une demande de semi-liberté avant février 2009. Il souhaite obtenir une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la Commission de déclarer recevable sa demande de semi-liberté en date du 17 septembre 2007 et de l'examiner dans les six mois suivant cette date, conformément au paragraphe 157(2) du Règlement. Comme l'audience de la présente demande de contrôle judiciaire a eu lieu après l'expiration de ce délai de six mois, l'avocat de M. Dixon a informé la Cour que son client sollicite maintenant une ordonnance portant qu'il avait le droit de voir examiner sa demande de semi-liberté dans les six mois suivant la date de celle-ci, soit avant le 17 mars 2008, et une autre ordonnance enjoignant à la Commission de tenir l'audience nécessaire sur sa demande le plus tôt possible.

[6] Le demandeur met trois questions en litige dans la présente espèce; cependant, il ressort à l'évidence des

that the real issue for determination is the proper interpretation of sections 122 and 123 of the Act and subsection 157(2) of the Regulations in the context of Mr. Dixon's circumstances and his most recent application for day parole. Specifically, the dispute between the parties is whether Mr. Dixon's application made September 17, 2007, must be considered by the Board within six months following the date of that application, i.e. before March 17, 2008, or whether the Board is only obliged to consider that application within the two-year period following the initial denial of day parole, i.e. before March 15, 2009.

STATUTORY PROVISIONS

[7] The relevant provisions of the Act dealing with day parole that must be considered in this application are subsections 122(1), 122(4) and 123(5) [as am. by S.C. 1995, c. 42, s. 37], which read as follows:

122. (1) Subject to subsection 119(2), the Board shall, on application, at the time prescribed by the regulations, review, for the purpose of day parole, the case of every offender other than an offender referred to in subsection (2).

...

(4) Where the Board decides not to grant day parole, no further application for day parole may be made until six months after the decision or until such earlier time as the regulations prescribe or the Board determines.

...

123. (1) ...

(5) Where the Board decides not to grant parole following a review pursuant to section 122 or subsection (1) or a review is not made by virtue of subsection (2), the Board shall conduct another review within two years after the later of

(a) the date on which the first review under this section took place or was scheduled to take place, and

conclusions des parties que la véritable question à trancher est celle de l'interprétation à donner des articles 122 et 123 de la Loi, et du paragraphe 157(2) du Règlement, dans le contexte défini par la situation de M. Dixon et sa dernière demande de semi-liberté en date. Plus précisément, la question qui oppose les parties est celle de savoir si la Commission est tenue d'examiner la demande de semi-liberté de M. Dixon en date du 17 septembre 2007 dans les six mois suivant cette date, c'est-à-dire avant le 17 mars 2008, ou si sa seule obligation est d'examiner cette demande dans les deux ans suivant le rejet de la première demande de même nature, soit avant le 15 mars 2009.

LES DISPOSITIONS APPLICABLES

[7] Les dispositions relatives à la semi-liberté de la Loi qui doivent être examinées dans le cadre de la présente demande sont ses paragraphes 122(1), 122(4) et 123(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 42, art. 37], dont le texte est le suivant :

122. (1) Sur demande des intéressés, la Commission examine, au cours de la période prévue par règlement, les demandes de semi-liberté.

[...]

(4) En cas de refus, le délinquant doit, pour présenter une nouvelle demande, attendre l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date du refus ou du délai inférieur que fixent les règlements ou détermine la Commission.

[...]

123. (1) [...]

(5) En cas de refus de libération conditionnelle dans le cadre de l'examen visé à l'article 122 ou au paragraphe (1) ou encore en l'absence de tout examen pour les raisons exposées au paragraphe (2), la Commission procède au réexamen dans les deux ans qui suivent la date de la tenue du premier examen en application du présent article ou de l'article 122, ou à celle fixée pour cet examen, selon la plus éloignée de ces dates, et ainsi de suite, dans les deux ans, jusqu'à la survenance du premier des événements suivants :

a) la libération conditionnelle totale ou d'office;

(b) the date on which the first review under section 122 took place,

and thereafter within two years after the date on which each preceding review under this section or section 122 took place or was scheduled to take place, until

(c) the offender is released on full parole or on statutory release;

(d) the sentence of the offender expires; or

(e) less than four months remains to be served before the offender's statutory release date.

The relevant provision of the Regulations dealing with day parole that is relevant to this application is subsection 157(2), which reads as follows:

157. (1) ...

(2) Subject to subsection (3), the Board shall review the case of an offender who applies, in accordance with subsection (1), for day parole within six months after receiving the application, but in no case is the Board required to review the case before the two months immediately preceding the offender's eligibility date for day parole.

STANDARD OF REVIEW

[8] The respondent submits that the appropriate standard of review of the Board's decision is reasonableness. The respondent acknowledges that one could arguably characterize the issue in this application as a question of law such that correctness is the applicable standard. However, the respondent submits that the determination of the maximum period prior to a day parole review depends not solely on the interpretation of the Act and Regulations but the interrelationship of those provisions within the context of the parole system. It is submitted that the resolution of the issue raised by Mr. Dixon depends on an analysis of the entire legislative regime and the manner in which the Board applies those provisions. Accordingly, the respondent argues: "A resolution of the issue without a degree of deference to the Board's experience in processing and deciding these applications and indeed its expertise in employing the interrelated provisions of its enabling legislation along with its policies it has developed over time would be to, in large part, defeat one of the

b) l'expiration de la peine;

c) le délinquant a moins de quatre mois à purger avant sa libération d'office.

La disposition relative à la semi-liberté du Règlement qui est pertinente pour la présente demande est son paragraphe 157(2), rédigé comme suit :

157. (1) [...]

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la Commission doit examiner le cas du délinquant qui présente une demande de mise en semi-liberté conformément au paragraphe (1) dans les six mois suivant la réception de la demande, mais elle n'est pas tenue de le faire plus de deux mois avant la date de l'admissibilité du délinquant à la semi-liberté.

LA NORME DE CONTRÔLE

[8] Le défendeur soutient que la norme de contrôle applicable à la décision de la Commission est celle de la décision raisonnable. Il admet qu'on pourrait définir la question en litige dans la présente demande comme une question de droit, qui relèverait à ce titre de la norme de la décision correcte. Cependant, fait-il valoir, la détermination du délai maximal qui doit s'écouler avant l'examen d'une demande de semi-liberté repose non seulement sur l'interprétation de la Loi et du Règlement, mais aussi sur les corrélations entre leurs dispositions dans le contexte du système des libérations conditionnelles. Selon le défendeur, on ne peut répondre à la question soulevée par M. Dixon qu'en analysant l'ensemble du régime applicable et la manière dont la Commission l'applique. Par conséquent, affirme-t-il, [TRADUCTION] « [r]épondre à cette question sans manifester une certaine retenue judiciaire motivée par l'expérience de la Commission dans l'administration et l'examen des demandes de cette nature, et par ce qu'on peut appeler à bon droit son ex-

purposes for which it was established, the effective monitoring of the offender's rehabilitative progress.”

[9] In my view, the foundation for this application and the determination of the Board in the decision under review depends solely on an interpretation of the relevant provisions of the Act and Regulations. If, as I have found, the issue before the Court is a question of law alone, then, the respondent submits, it was not a question that lies outside the expertise of the Board and as long as the Board's interpretation of the Act and Regulations was reasonable, it should not be disturbed on review. I do not agree.

[10] A question of statutory interpretation is a question of law. The applicable standard of review when reviewing impugned decisions relating to an interpretation of a statute is correctness. The Board has no greater or special expertise in this regard than this Court. Justice Snider in *Latham v. Canada* (2006), 288 F.T.R. 37 (F.C.), held that the proper standard of review of a decision of the Appeal Division of the National Parole Board that involves statutory interpretation is correctness. In my view, decisions of the Board that involve statutory interpretation are also subject to the standard of correctness. In this instance the Board's decision relies entirely on the proper interpretation of the relevant sections of the Act and Regulations. The interpretation given these legislative provisions by the Board must be correct.

[11] Although the parties differ in their interpretation of the relevant statutory provisions, both claim that their interpretation is supported by the plain meaning of the words of the Act and Regulations.

pertise dans la mise en œuvre des dispositions étroitement liées de sa loi habilitante et des politiques qu'elle a élaborées au fil du temps, irait dans une large mesure à l'encontre du but dans lequel elle a été instituée, soit la surveillance efficace des progrès de la réadaptation des délinquants ».

[9] À mon sens, le fondement de la présente demande et la conclusion formulée par la Commission dans la décision qui fait l'objet du présent contrôle dépendent seulement de l'interprétation des dispositions applicables de la Loi et du Règlement. Si — comme je l'ai conclu — la question dont la Cour est saisie est une pure question de droit, soutient le défendeur, ce n'est pas une question qui échappe à l'expertise de la Commission et, pour autant que soit raisonnable l'interprétation de la Loi et du Règlement sur laquelle elle a fondé sa décision, celle-ci ne devrait pas être remise en cause. Je ne puis souscrire à cette façon de voir.

[10] Une question mettant en jeu l'interprétation de dispositions législatives est une question de droit. La norme applicable au contrôle des décisions attaquées sur le fondement de l'interprétation d'une loi est la norme de la décision correcte. La Commission ne possède pas à cet égard de connaissances plus grandes ou plus spéciales que notre Cour. La juge Snider a conclu dans *Latham c. Canada*, 2006 CF 284, que la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer à une décision de la Section d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles mettant en jeu l'interprétation de dispositions législatives est la norme de la décision correcte. À mon avis, les décisions de la Commission qui mettent en jeu une telle interprétation relèvent aussi de la norme de la décision correcte. La valeur de la décision de la Commission attaquée dans la présente espèce repose entièrement sur la justesse de l'interprétation qu'elle suppose des dispositions applicables de la Loi et du Règlement. L'interprétation de ces dispositions par la Commission doit donc être correcte.

[11] Malgré la divergence de leurs interprétations respectives des dispositions du régime applicable, les deux parties affirment se fonder sur le sens manifeste des termes de la Loi et du Règlement.

APPLICANT'S INTERPRETATION

[12] Mr. Dixon submits that subsection 122(1) governs all applications for day parole and sets out the general rule that the Board is required to review the case of every offender who applies for day parole at the time prescribed by the Regulations, subject to certain exceptions. There are two exceptions to the general rule set out in subsection 122(1). It is common ground that neither applies to Mr. Dixon. Accordingly, it is submitted, the general rule applies to him.

[13] Mr. Dixon submits that there is nothing in the Act that limits an offender's right to continue making applications for day parole until he or she is successful. The only restriction on his right to apply for day parole is subsection 122(4) of the Act which provides that an application cannot be made earlier than six months following a decision of the Board denying him day parole. He points out that this subsection is the only provision in the Act that actually speaks to the making of an application for day parole. Therefore, he submits all day parole applications are made pursuant to subsection 122(1).

[14] In short, it is his position that while an offender must wait at least six months after a day parole application is denied before he or she can re-apply, the offender is entitled to re-apply under subsection 122(1) of the Act. He submits that he filed a proper application for day parole on September 17, 2007, pursuant to subsection 122(1) of the Act, and pursuant to subsection 157(2) of the Regulations, the Board was required to consider it within six months after receiving it. On this view, the Board was required to review his application on or before March 17, 2008.

RESPONDENT'S INTERPRETATION

[15] The respondent submits that different statutory provisions apply depending on whether the offender is making an initial application for day parole or a subsequent application for day parole. The parties are agreed,

L'INTERPRÉTATION DU DEMANDEUR

[12] M. Dixon fait valoir que le paragraphe 122(1) régit toutes les demandes de semi-liberté et énonce la règle générale selon laquelle la Commission est tenue d'examiner les demandes de cette nature au cours de la période prévue par règlement, sous réserve de deux exceptions. Or il n'est pas contesté qu'aucune de ces exceptions ne le concerne. Par conséquent, soutient-il, la règle générale s'applique à son cas.

[13] M. Dixon avance qu'aucune disposition de la Loi ne limite le droit du délinquant à continuer à présenter des demandes de semi-liberté jusqu'à ce qu'il obtienne gain de cause. La seule restriction apportée à son droit de demander la semi-liberté est prévue au paragraphe 122(4) de la Loi, selon lequel le délinquant doit attendre, pour présenter une nouvelle demande de semi-liberté, l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date du rejet de sa demande précédente. M. Dixon fait observer que ce paragraphe est la seule disposition de la Loi qui porte effectivement sur la présentation d'une demande de semi-liberté. Par conséquent, affirme-t-il, toutes les demandes de semi-liberté sont présentées sous le régime du paragraphe 122(1).

[14] En résumé, la position du demandeur est que, s'il est vrai que le délinquant doit attendre au moins six mois après le rejet d'une demande de semi-liberté pour pouvoir en présenter une nouvelle, il a le droit d'en présenter une nouvelle sous le régime du paragraphe 122(1) de la Loi. Or, fait-il valoir, il a déposé une demande valable de semi-liberté le 17 septembre 2007, sous le régime du paragraphe 122(1) de la Loi, et, en vertu du paragraphe 157(2) du Règlement, la Commission était tenue de l'examiner dans les six mois de sa réception. Selon cette interprétation, la Commission devait examiner sa demande au plus tard le 17 mars 2008.

L'INTERPRÉTATION DU DÉFENDEUR

[15] Le défendeur soutient que des dispositions législatives différentes s'appliquent selon que le délinquant fait une première demande ou une nouvelle demande de semi-liberté. Les parties s'accordent à reconnaître, au

at least as far as concerns what the respondent describes as the initial application, that the application is made pursuant to subsection 122(1) of the Act and, in accordance with subsection 157(2) of the Regulations, it must be considered by the Board within six months of the application.

[16] The fundamental difference between the parties' interpretations of subsequent applications for day parole arises from the respondent's position that subsection 122(1) of the Act and therefore subsection 157(2) of the Regulations does not apply to subsequent applications for day parole.

[17] The respondent submits that subsequent day parole applications are made pursuant to subsection 122(4) of the Act. Subsection 122(4) precludes an offender from making a subsequent application until six months have elapsed after the Board's refusal to grant day parole. Thus, it is argued, subsequent applications are made pursuant to this provision and then, it is submitted, subsection 123(5) applies to that subsequent application requiring that it be heard within two years of the decision denying the initial application. It is submitted by the respondent that the requirement in subsection 157(2) of the Regulations that a hearing occur within six months only applies to a subsection 122(1) [of the Act] or initial application, and to no other.

[18] In short, the respondent submits that Mr. Dixon's subsequent day parole application dated September 17, 2007, need only be considered by the Board within two years after the last rejected application; that is before March 15, 2009.

ANALYSIS

[19] The Supreme Court of Canada in *Re Rizzo & Rizzo Shoes*, [1998] 1 S.C.R. 27, accepted and endorsed the view of Elmer Drieger in *Construction of Statutes* (2nd ed., 1983) that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. He writes [at page 87]:

moins relativement à ce que le défendeur appelle la première demande, qu'on présente la demande de semi-liberté sous le régime du paragraphe 122(1) de la Loi et que, selon le paragraphe 157(2) du Règlement, la Commission doit l'examiner dans les six mois suivant la date de sa présentation.

[16] La divergence fondamentale d'interprétation qui sépare les parties sous le rapport des nouvelles demandes de semi-liberté tient à ce que, selon le défendeur, ni le paragraphe 122(1) de la Loi ni par conséquent le paragraphe 157(2) du Règlement ne s'appliquent à ces nouvelles demandes.

[17] Le défendeur soutient que les nouvelles demandes de semi-liberté sont présentées sous le régime du paragraphe 122(4) de la Loi. En effet, ce paragraphe exclut pour le délinquant la possibilité de former une nouvelle demande de cette nature jusqu'à ce que six mois se soient écoulés après le rejet par la Commission de sa demande précédente. Par conséquent, fait valoir le défendeur, c'est en vertu de cette disposition que le délinquant présente toute nouvelle demande, de sorte que celle-ci relève du paragraphe 123(5), qui en prescrit l'examen dans les deux ans suivant la décision portant rejet de la première demande. Selon le défendeur, la prescription du paragraphe 157(2) du Règlement selon laquelle un examen doit être effectué dans les six mois ne s'applique qu'à la demande présentée sous le régime du paragraphe 122(1) [de la Loi], c'est-à-dire à la première demande, à l'exclusion des autres.

[18] Bref, toujours selon le défendeur, la Commission n'est tenue d'examiner la nouvelle demande de semi-liberté de M. Dixon, en date du 17 septembre 2007, que dans les deux ans suivant le rejet de sa demande précédente, soit avant le 15 mars 2009.

ANALYSE

[19] La Cour suprême du Canada, dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, a souscrit au point de vue exprimé par Elmer Drieger dans son ouvrage *Construction of Statutes* (2^e éd., 1983), selon lequel l'interprétation législative ne peut se fonder sur le seul libellé du texte de loi. Drieger écrivait à ce sujet [à la page 87] :

Today there is only one principle or approach, namely, the words of the Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[20] In the analysis that follows I will look first at the words in their grammatical and ordinary sense in the scheme of the Act to see whether either party's interpretation is more strongly supported. I will then turn to consider the object of the Act and the intention of Parliament to see whether those considerations support or challenge the previous analysis.

Grammatical and Ordinary Sense of the Words

[21] In my view, the applicant's interpretation more closely accords with the grammatical and ordinary sense of the words of the relevant statutory provisions in the context of the Act. The respondent's interpretation requires a reading in of the concepts of an "initial application" and "subsequent applications" for day parole. There is nothing in the ordinary sense of the words used in subsection 122(1) that would limit its application only to an offender's initial application for day parole.

[22] The respondent's interpretation also requires that subsection 122(4) be read as the statutory provision under which subsequent day parole applications are made. However, the ordinary sense of the words in that subsection is that it sets out a restriction on the timing of an application for day parole made after a previous application was denied. Unlike subsection 122(1), subsection 122(4) does not contain any obligation that the Board shall review these subsequent applications. The respondent argues that the requirement that the Board review these subsequent applications is found in subsection 123(5). In my view, this cannot be a proper interpretation because that interpretation results in subsection 122(4) being unnecessary in the scheme of the Act.

[23] That result arises for the following reasons. First, there is nothing in subsection 123(5) that indicates that the further reviews it states that the Board is to conduct

[TRANSLATION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[20] Je commencerai l'analyse qui suit en examinant le sens ordinaire et grammatical des termes des dispositions applicables à la lumière de l'esprit de la loi, afin de voir s'il fait pencher la balance du côté de l'une ou l'autre des interprétations respectives des parties. J'étudierai ensuite l'objet de la loi et l'intention du législateur, afin d'établir si ces facteurs confirment ou infirment les résultats de la première phase de l'analyse.

Le sens ordinaire et grammatical des termes

[21] À mon sens, l'interprétation du demandeur concorde plus étroitement que celle du défendeur avec le sens ordinaire et grammatical des termes des dispositions applicables dans le contexte de la Loi. L'interprétation du défendeur exige qu'on fasse intervenir les concepts de « première demande » et de « nouvelles demandes » de semi-liberté. Or, on ne trouve dans le sens ordinaire des termes du paragraphe 122(1) aucun élément qui limiterait l'application de ce paragraphe à la première demande de semi-liberté du délinquant.

[22] L'interprétation du défendeur exige aussi que l'on considère le paragraphe 122(4) comme la disposition régissant la présentation des nouvelles demandes de semi-liberté. Or, selon le sens ordinaire de ses termes, ce paragraphe prévoit l'obligation pour le délinquant d'attendre, avant de présenter une nouvelle demande de semi-liberté, l'expiration d'un délai déterminé à compter de la date du rejet de sa demande précédente. Contrairement au paragraphe 122(1), le paragraphe 122(4) ne prévoit pas pour la Commission l'obligation d'examiner les nouvelles demandes de cette nature. Le défendeur soutient que cette obligation est prévue au paragraphe 123(5). À mon avis, cette interprétation ne peut être juste, puisqu'elle a pour conséquence de rendre le paragraphe 122(4) inutile dans l'économie générale de la Loi.

[23] Il en est ainsi pour les raisons suivantes. Premièrement, aucun élément du paragraphe 123(5) n'indique que les réexamens que la Commission doit effectuer

are to be conducted only if there is a subsequent application. In its grammatical and ordinary meaning subsection 123(5) requires the Board to conduct further day parole reviews whether or not the offender ever files another application for parole. The only condition precedent to the requirement under subsection 123(5) that the Board conduct a further day parole review is that it had previously denied an application for day parole made under subsection 122(1). Once the Board has denied such an application, then subsection 123(5) requires that it conduct another review of that offender's eligibility for day parole within the two-year time frame set out in that provision.

[24] If the respondent's interpretation is correct that subsequent applications are governed by subsection 122(4) and those subsequent applications must be considered by the Board within the two-year period prescribed by 123(5), then subsection 122(4) becomes redundant as there will be an automatic review of an offender's right to day parole within the period prescribed in subsection 123(5) whether or not the offender makes a further application. The interpretation to be preferred is that which does not make statutory provisions redundant or unnecessary. In this case, that is the applicant's interpretation.

[25] Accordingly, in my view, the position advanced by the applicant more closely accords with the grammatical and ordinary sense of the words in the context of the Act.

[26] Is this interpretation supported or countered by examining the objective of the Act and Parliament's intention?

The Object of the Act

[27] Section 3 of the Act sets out the purpose of the correctional system as a whole:

3. The purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by

doivent l'être seulement à la suite d'une nouvelle demande. Selon le sens ordinaire et grammatical de ses termes, le paragraphe 123(5) dispose que la Commission doit procéder au réexamen du cas du délinquant, que ce dernier présente ou non une nouvelle demande de libération conditionnelle. La seule condition dont dépende l'obligation que le paragraphe 123(5) impose à la Commission de procéder au réexamen du cas du délinquant sous le rapport de la semi-liberté est qu'elle ait auparavant rejeté une demande de semi-liberté présentée en vertu du paragraphe 122(1). Une fois que la Commission a rejeté une telle demande, elle doit, selon le paragraphe 123(5), procéder au réexamen de l'admissibilité du délinquant en question à la semi-liberté dans le délai prévu de deux ans.

[24] Si le défendeur a raison de penser que les nouvelles demandes sont régies par le paragraphe 122(4) et que la Commission doit les examiner dans le délai de deux ans que prévoit le paragraphe 123(5), le paragraphe 122(4) doit être considéré comme redondant, puisqu'il y aura un réexamen d'office du droit du délinquant à la semi-liberté dans le délai prévu au paragraphe 123(5), que ce délinquant forme ou non une nouvelle demande. L'interprétation à privilégier est celle qui n'a pas pour conséquence l'inutilité ou la redondance de dispositions législatives. Dans la présente espèce, c'est l'interprétation du demandeur qui remplit ce critère.

[25] Par conséquent, me paraît-il, la position du demandeur concorde plus étroitement avec le sens ordinaire et grammatical des termes dans le contexte de la Loi.

[26] Cette interprétation est-elle confirmée ou infirmée par l'examen de l'objet de la Loi et de l'intention du législateur?

L'objet de la Loi

[27] L'article 3 de la Loi expose la raison d'être du système correctionnel considéré dans son ensemble :

3. Le système correctionnel vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité, d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d'autre part, en aidant

(a) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and

(b) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

[28] The object of reintegrating offenders into the community as law-abiding citizens seems to capture the purpose of day parole. The respondent submitted that its interpretation that reviews are required only every two years accords with this purpose as this extended period increases the likelihood that offenders who seek release have experienced a reduction in their risk and are better prepared for release when their applications are considered by the Board. It was noted that while two years is the general rule, the Board may consider a review at an earlier time if it is of the view that it is warranted in the particular circumstances of the offender.

[29] On the other hand, in addition to the purpose in section 3, the applicant points to section 4 [as am. by S.C. 1995, c. 42, s. 2(F)] of the Act which provides that in achieving the purposes of the Act, the Correctional Service of Canada is to “use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff members and offenders” and that “offenders retain the rights and privileges of all members of society” except as are necessarily removed or restricted as a result of the sentence. If the applicant’s interpretation is accepted, the offender has some control as to the timing of reviews in advance of the two-year automatic review. An offender who feels that he has been rehabilitated and is ready to rejoin society has the right to apply and be considered for day parole within a one-year period. This provides both the least restrictive measure on the offender and accords with his or her rights as a citizen.

[30] In my view, the objects of the Act are arguably consistent with both interpretations and accordingly this

au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

[28] L’objet défini comme la réinsertion sociale des délinquants à titre de citoyens respectueux des lois paraît exprimer la raison d’être de la semi-liberté. Le défendeur fait valoir que son interprétation selon laquelle les examens ne sont obligatoires que tous les deux ans est conforme à cette raison d’être, étant donné que l’écoulement de ce long délai augmente la probabilité que les délinquants qui demandent leur mise en liberté présentent moins de risques pour la société et soient mieux préparés à sortir de prison quand la Commission examinera leurs demandes. Le délai de deux ans est la règle générale, ajoute le défendeur, mais il peut arriver que la Commission envisage de procéder à un réexamen plus tôt si elle estime que la situation particulière du délinquant le justifie.

[29] Le demandeur fait remarquer de son côté que, en plus d’exposer la raison d’être du système correctionnel à l’article 3, la Loi dispose à son article 4 [mod. par L.C. 1995, ch. 42, art. 2(F)] que le Service correctionnel du Canada, dans l’exécution de ce mandat, doit être guidé entre autres par les principes suivants : « les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible », et « le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen », sauf de ceux dont la suppression ou la restriction constitue une conséquence nécessaire de sa peine. Si l’on retient l’interprétation du demandeur, le délinquant peut dans une certaine mesure influencer sur la chronologie des réexamens indépendamment du réexamen d’office après deux ans. De ce point de vue, le délinquant qui s’estime réadapté et prêt à rentrer dans les rangs de la société aurait le droit de présenter une demande de semi-liberté et de la voir examiner à l’intérieur d’un délai d’un an. Cette façon de procéder serait la mesure à la fois la moins restrictive pour le délinquant et la plus conforme à ses droits de citoyen.

[30] On pourrait soutenir, à mon avis, que les deux interprétations sont compatibles avec les objets de la Loi,

consideration offers little to support one over the other.

The Intention of Parliament

[31] Although the respondent made submissions as to the intention of Parliament in support of the interpretation it advanced, I have not found the evidence presented to be demonstrative of any particular parliamentary intention. Specifically, the Court was provided with some of the provisions of the Board's Policy Manual [see the National Parole Board's Web site at www.npb-cnrc.gc.ca], the Board's 1994 Strategic Action Plan, and passages from the Board's Trainer Manual. These documents indicate how the Board interprets the statutory provisions in issue, but the Board's own interpretation is no assistance in determining parliamentary intent. Further, it was precisely the Board's interpretation that resulted in this application.

[32] It was submitted that the 1994 Strategic Action Plan does offer evidence of parliamentary intent as it was provided to the government prior to the introduction of Bill C-45 in 1995. That Bill amended the statutory provisions under consideration and, in particular, amended subsection 123(5) to make the two-year review periods applicable to day parole. It is submitted that this document, which shows the Board recommending a change from a one-year review to a two-year review, supports the respondent's position that Parliament intended that reviews are only to be done every two years. It may be that the Board advised the government that it could save money and create efficiencies in the parole system if it were required to consider parole applications only every two years; however, this fails to address the question of whether in passing Bill C-45 this was Parliament's intention. No parliamentary debates or ministerial comments were provided to the Court and accordingly, there is no foundation provided to support the respondent's submission regarding the intention of Parliament. Further, the Court notes that the summary included with Bill C-45 makes no reference at all to the question under consideration here or the extension to two years relied on by the respondent.

de sorte que cet angle d'analyse n'apporte guère de nouveaux éléments susceptibles de faire pencher la balance d'un côté plutôt que de l'autre.

L'intention du législateur

[31] Si le défendeur a bien proposé des observations touchant l'intention du législateur à l'appui de son interprétation, la preuve qu'il a produite ne me semble démontrer l'existence d'aucune visée particulière du Parlement. Plus précisément, le défendeur a porté à l'attention de la Cour certains passages du Manuel des politiques de la Commission [voir le site Web de la Commission nationale des libérations conditionnelles au www.npb-cnrc.gc.ca], de son Plan d'action stratégique de 1994 et de son Guide du formateur. Ces documents montrent comment la Commission interprète les dispositions en question, mais la propre interprétation de la Commission ne nous aide pas à établir l'intention du législateur. Qui plus est, c'est justement l'interprétation de la Commission qui est à l'origine de la présente demande.

[32] Le défendeur soutient que le Plan d'action stratégique de 1994 témoigne bel et bien de l'intention du législateur, étant donné qu'il a été communiqué au gouvernement avant l'introduction du projet de loi C-45 en 1995. Ce projet de loi portait modification des dispositions qui nous occupent, et changeait notamment le paragraphe 123(5) de manière à rendre les délais de deux ans applicables au réexamen de l'admissibilité à la semi-liberté. Le défendeur fait valoir que ce document, où la Commission recommande de porter de un an à deux ans le délai applicable aux réexamens, étaye sa position selon laquelle l'intention du législateur était que l'on ne procède aux réexamens que tous les deux ans. Il se peut que la Commission ait informé le gouvernement que l'obligation d'examiner les demandes de libération conditionnelle seulement tous les deux ans lui permettrait de réaliser des économies et des gains d'efficacité dans le système des libérations conditionnelles, mais il n'est pas répondu pour autant à la question de savoir si telle était l'intention du législateur en adoptant le projet de loi C-45. Le défendeur n'a pas produit de transcriptions de débats parlementaires ni de commentaires ministériels, de sorte qu'il n'a pas étayé sa thèse touchant l'intention du législateur. En outre, la Cour note que le résumé accompagnant le projet

[33] While not argued by either party, I have considered the history of sections 122 and 123 of the Act in considering parliamentary intention. In my view this analysis is quite telling and strongly supports the interpretation urged by the applicant.

[34] Bill C-45 [S.C. 1995, c. 42] did not amend section 122 in any manner material to the issue at hand. Subsection 123(5), however, was materially amended. Prior to the amendment, subsection 123(5) read as follows:

123. (1) ...

(5) Where the Board decides not to grant full parole following a review pursuant to subsection (1) or a review is not made by virtue of subsection (2), the Board shall conduct another review within one year after the later of

- (a) the date on which the first review under this section took place or was scheduled to take place, and
- (b) the date on which the first review under section 122 took place,

and thereafter within one year after the date on which each preceding review under this section or section 122 took place or was scheduled to take place, until

- (c) the offender is released on full parole or on statutory release;
- (d) the sentence of the offender expires; or
- (e) less than four months remains to be served before the offender's statutory release date.

[35] It will be noted that Bill C-45 amended subsection 123(5) in two material respects. Firstly, prior to the amendment, subsection 123(5) like the rest of section 123, applied only to full parole and not to day parole. By deleting the word "full" in subsection 123(5) and adding

de loi C-45 ne fait aucunement mention de la question qui nous occupe ni de la prolongation à deux ans qu'invoque le défendeur.

[33] Bien qu'aucune des parties n'en ait fait état dans ses conclusions, j'ai pris en considération le contexte législatif des articles 122 et 123 de la Loi dans l'examen de l'intention du législateur. À mon avis, cette analyse est très révélatrice et milite puissamment en faveur de l'interprétation proposée par le demandeur.

[34] Le projet de loi C-45 [L.C. 1995, ch. 42] n'a pas modifié l'article 122 de manière importante pour ce qui concerne la question en litige. Mais le paragraphe 123(5) a été quant à lui notablement modifié. Il était libellé comme suit avant cette modification :

123. (1) [...]

(5) En cas de refus de libération conditionnelle totale dans le cadre de l'examen visé au paragraphe (1) ou encore en l'absence de tout examen pour les raisons exposées au paragraphe (2), la Commission procède au réexamen du cas dans l'année qui suit la date de la tenue du premier examen en application du présent article ou de l'article 122, ou à celle fixée pour cet examen, selon la plus éloignée de ces dates, et ainsi de suite, chaque année, jusqu'à la survenance du premier des événements suivants :

- a) la libération conditionnelle totale ou d'office;
- b) l'expiration de la peine;

c) le délinquant a moins de quatre mois à purger avant sa libération d'office.

[35] On remarquera que le projet de loi C-45 a modifié le paragraphe 123(5) sous deux rapports importants. Premièrement, avant la modification, ce paragraphe, comme le reste de l'article 123, ne s'appliquait qu'à la libération conditionnelle totale et non à la semi-liberté.

a reference to a review pursuant to section 122, that provision then had application to day parole as well as to full parole. Secondly, the maximum period prior to a further review was extended from one year to two years.

[36] Under the former Act day parole was only available if the offender applied pursuant to section 122; there was no automatic further review of day parole applications as there was for full parole applications under section 123. Accordingly, an offender wishing day parole would always have to make an application. The first such application would be made under section 122 and would be heard by the Board within six months as required by subsection 157(2) of the Regulations. Assuming it was denied, the offender could re-apply for day parole after six months. On the respondent's theory of the proper interpretation of section 122, which was not materially amended by Bill C-45, that subsequent application would be made pursuant to subsection 122(4) and not subsection 122(1). The question then arises as to when the Board would be required to consider that subsequent application.

[37] Subsection 157(2) of the Regulations, which obliges the Board to conduct its review within six months, has not changed since the former Act. That subsection only applies to day parole applications made pursuant to subsection 122(1) or (2) [as am. by S.C. 1995, c. 42, s. 69(f)(E)] of the Act. Accordingly, on the respondent's interpretation, the requirement to consider a day parole application within six months would not apply to a subsequent application made pursuant to subsection 122(4) of the Act. The result would be that under the former Act the Board could consider the subsequent application at any time it might choose, subject possibly to a requirement of reasonableness. That, in my view, is an absurd result.

Du fait de la suppression du terme « totale » et de l'adjonction d'une référence à l'article 122 à propos de l'examen, l'application du paragraphe 123(5) se trouvait étendue à la semi-liberté aussi bien qu'à la libération conditionnelle totale. Deuxièmement, le délai maximal devant s'écouler avant le réexamen passait de un an à deux ans.

[36] Selon l'ancienne version de la Loi, le délinquant ne pouvait se voir accorder la semi-liberté qu'en la demandant sous le régime de l'article 122; il n'y avait pas de réexamen d'office des demandes de semi-liberté comme il y en avait un pour les demandes de libération conditionnelle totale sous le régime de l'article 123. Par conséquent, le délinquant qui souhaitait être mis en semi-liberté devait toujours présenter une demande en ce sens. Il formait la première demande de cette nature sous le régime de l'article 122, et la Commission devait l'examiner dans un délai de six mois, conformément au paragraphe 157(2) du Règlement. En cas de rejet, le délinquant pouvait présenter une nouvelle demande de semi-liberté après six mois. Selon l'interprétation que le défendeur voudrait voir retenir de l'article 122, que le projet de loi C-45 n'a pas sensiblement modifié, cette nouvelle demande serait formée sous le régime du paragraphe 122(4) et non du paragraphe 122(1). La question se pose alors de savoir quand la Commission serait tenue d'examiner ladite nouvelle demande.

[37] Le paragraphe 157(2) du Règlement, qui oblige la Commission à examiner la demande dans les six mois suivant sa réception, n'a pas changé depuis l'ancienne version de la Loi. Ce paragraphe ne s'applique qu'aux demandes de semi-liberté formées sous le régime des paragraphes 122(1) ou 122(2) [mod. par L.C. 1995, ch. 42, art. 69f(A)] de la Loi. Par conséquent, selon l'interprétation du défendeur, l'obligation d'examiner une demande de semi-liberté dans les six mois ne s'appliquerait pas à une nouvelle demande présentée sous le régime du paragraphe 122(4) de la Loi. Il s'ensuivrait que, sous le régime de l'ancienne version de la Loi, la Commission pouvait examiner la nouvelle demande à n'importe quel moment de son choix, à la condition peut-être de ne pas se montrer déraisonnable. C'est là à mon sens une conséquence absurde.

[38] It is absurd that the Board would be required to consider an initial day parole application within six months but could take however long it wished to consider a subsequent application.

[39] The applicant's interpretation of the relevant statutory provisions is to be preferred because it is in keeping with the ordinary language of the Act and Regulations and its application does not create any contradictions or absurdities. Specifically, I hold that Mr. Dixon was entitled to make a new application for day parole at any time on or after September 15, 2008, and the Board was required under subsection 157(2) of the Regulations to consider that application within six months.

[40] Accordingly this application for judicial review is allowed with costs.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. This application for judicial review is allowed with costs.
2. The applicant was entitled to have his application for day parole, which he submitted September 17, 2007, reviewed by the National Parole Board before March 17, 2008, pursuant to subsection 157(2) of the *Corrections and Conditional Release Regulations*, SOR/92-620; and
3. The National Parole Board is hereby directed to review the applicant's application for day parole dated September 17, 2007, as soon as possible.

[38] Il est en effet absurde de penser que la Commission aurait été tenue d'examiner une première demande de semi-liberté dans les six mois, mais aurait pu attendre aussi longtemps qu'elle aurait voulu pour examiner une nouvelle demande de même nature.

[39] C'est l'interprétation que donne le demandeur des dispositions applicables qui est plutôt à retenir, parce qu'elle est conforme au sens ordinaire des termes de la Loi et du Règlement et que son application ne crée pas de contradictions ni d'absurdités. Plus précisément, je conclus que M. Dixon avait le droit de présenter une nouvelle demande de semi-liberté à partir du 15 septembre 2008 et que le paragraphe 157(2) du Règlement obligeait la Commission à l'examiner dans les six mois suivant sa réception.

[40] En conséquence, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie avec dépens.

JUGEMENT

LA COUR STATUE COMME SUIT :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie avec dépens.
2. Le demandeur avait le droit de voir examiner par la Commission nationale des libérations conditionnelles avant le 17 mars 2008, sa demande de semi-liberté en date du 17 septembre 2007, en vertu du paragraphe 157(2) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, DORS/92-620.
3. Il est ordonné à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'examiner le plus tôt possible la demande de semi-liberté du demandeur en date du 17 septembre 2007.