

T-2182-85

T-2182-85

**"H" (Applicant)**

v.

**The Queen (Respondent)**

and

**National Parole Board (Respondent)***INDEXED AS: H v. R.*

Trial Division, Reed J.—Toronto, October 28 and November 7, 1985.

*Privacy — Parole — Privacy Act not applicable as exemptions therein relate only to requests for information made pursuant thereto — Act cannot limit access to information where right thereto resulting from other legal rules or principles — Argument application premature due to failure to pursue all available remedies under Act rejected as disclosure rules under Act different in content and purpose from those flowing from rules of natural justice — Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, ss. 19, 22(1)(b), 23, 28 — Parole Regulations, SOR/78-428, s. 17(3).*

*Parole — Application for day parole — Board having information re offences of which applicant a suspect — Duty to disclose information — Application re disclosure of information not premature though parole decision not yet made — Application to be heard by different panel without knowledge of undisclosed allegations against applicant — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7.*

The applicant appeared before the National Parole Board for a hearing to determine whether or not day parole should be granted to him. He found out at the hearing that the Board was taking into account the fact that the RCMP considered him a suspect in the deaths of two young girls and in the disappearance of a third. He also learned that the Board had before it considerable detail concerning these offences. The details were not disclosed to the applicant. The decision on day parole has not yet been taken.

The applicant seeks either an order of prohibition to prevent the Board from taking into account information which it fails to disclose to the applicant or, alternatively, an order of *mandamus* requiring the Board to disclose sufficient details to give

**"H" (requérant)**

c.

**La Reine (intimée)**

et

**Commission nationale des libérations conditionnelles (intimée)***RÉPERTORIÉ: H C. R.*

Division de première instance, juge Reed—Toronto, 28 octobre et 7 novembre 1985.

*Protection des renseignements personnels — Libération conditionnelle — La Loi sur la protection des renseignements personnels ne s'applique pas, puisque les exemptions y prévues se rapportent seulement aux demandes de renseignements fondées sur cette Loi — La Loi ne saurait limiter l'accès à des renseignements lorsque le droit d'accès découle d'autres règles ou principes de droit — Rejet de l'argument selon lequel la demande est prématurée en raison du défaut d'épuiser tous les recours disponibles prévus par la Loi, puisque les règles permettant la communication sous le régime de la Loi diffèrent, quant au contenu et au but, de celles découlant des règles de justice naturelle — Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 19, 22(1)(b), 23, 28 — Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, DORS/78-428, art. 17(3).*

*Libération conditionnelle — Demande de libération conditionnelle de jour — La Commission disposait de renseignements concernant les infractions qu'on soupçonne le requérant d'avoir commises — Obligation de divulguer des renseignements — La demande concernant la divulgation de renseignements n'est pas prématurée, bien que la décision sur la demande de libération conditionnelle n'ait pas été rendue — Demande de se faire entendre par une formation différente qui n'a pas connaissance des allégations non divulguées faites à l'encontre du requérant — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7.*

La Commission nationale des libérations conditionnelles a tenu une audition, à laquelle a comparu le requérant, pour savoir si une libération conditionnelle de jour devrait être accordée à ce dernier. À l'audition, le requérant a découvert que la Commission tenait compte du fait que la GRC le considérait comme un suspect dans la mort de deux jeunes filles et dans la disparition d'une troisième. Il a également appris que la Commission disposait d'un nombre considérable de détails concernant ces infractions. On ne lui a pas révélé ces détails. La décision sur la demande de libération conditionnelle de jour n'a pas encore été prise.

Le requérant cherche à obtenir un bref de prohibition interdisant à la Commission de tenir compte des renseignements qu'elle a omis de lui révéler ou, subsidiairement, un bref de *mandamus* enjoignant à la Commission de divulguer suffisam-

the applicant a fair opportunity to respond. He further requests that the order provide that any subsequent hearings be conducted by a newly constituted panel of the Board.

*Held*, an order for prohibition will issue and the parole application shall be heard by a differently constituted panel.

Both the common law and section 7 of the Charter require the Board to follow the rules of natural justice according to which, in the instant case, the applicant is entitled to know sufficient details of the case being made against him to enable him to respond thereto.

Section 23 of the *Privacy Act* cannot be invoked to oppose further disclosure because the exemptions in the Act relate to requests for information made pursuant to that Act. It does not operate so as to limit access to information to which an individual might be entitled as a result of other legal rules or principles.

The argument was made that the applicant's motion is premature because he has not pursued all the remedies available under the *Privacy Act*. While the applicant did make an application under the Act before the hearing and did not pursue the available appeal procedures, his seeking further details from the Board directly on the occasion of the hearing is another matter entirely. The disclosure rules under the *Privacy Act* are different in content and purpose from those flowing from the rules of natural justice. Failure to follow the appeal procedures under the Act cannot, therefore, be characterized as a failure to exhaust all available remedies thereby precluding the present application.

Nor is the application premature because the Board has not yet made any decision on parole. The decision challenged is the Board's refusal to disclose further information, it is not a challenge to a decision respecting parole.

In any event, the Board argues that the details of the crimes under investigation are simply irrelevant and that all it considers is the fact that there is an on-going investigation. Given this position and the fact that the Board accepts the applicant's request for an order of prohibition, such an order will issue.

Whether the matter should be referred to a newly constituted panel is a matter of discretion and circumstance, not binding precedent. For the sake of the appearance of fairness, in this case, the matter is referred to a differently constituted panel of the Board.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Couperthwaite v. National Parole Board*, [1983] 1 F.C. 274 (T.D.); *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734; 39 C.R. (3d) 78 (T.D.); *Cadieux v. Director of Mountain Institution*, [1985] 1 F.C. 378; 41

ment de détails afin de lui fournir une occasion raisonnable d'y répondre. Il a demandé en outre que l'ordonnance prévoie que toute audition ultérieure doit être menée par une nouvelle formation de la Commission.

*Jugement*: un bref de prohibition sera décerné, et la demande de libération conditionnelle sera entendue par une nouvelle formation.

Tant la *common law* que l'article 7 de la Charte exigent que la Commission suive les règles de justice naturelle selon lesquelles le requérant à l'instance a droit de connaître suffisamment de détails sur les arguments qu'on va faire valoir contre lui pour lui permettre d'y répondre.

On ne saurait invoquer l'article 23 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour s'opposer à une communication complémentaire, parce que les exemptions prévues dans la Loi se rapportent aux demandes de renseignements fondées sur celle-ci. Elle n'a pas pour effet de limiter l'accès à des renseignements auxquels une personne pourrait avoir droit en vertu d'autres règles ou principes de droit.

On a fait valoir que la requête du requérant est prématurée parce qu'il n'a pas épuisé tous les recours qui lui sont ouverts par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Certes, le requérant a effectivement présenté, avant l'audition, une demande fondée sur la Loi, et ne s'est pas prévalu des procédures d'appel disponibles mais sa demande directe à la Commission, à l'occasion de l'audition, de lui fournir d'autres détails est une tout autre question. Les règles permettant la communication sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont différentes, quant au contenu et quant au but poursuivi, de celles découlant des règles de justice naturelle. Le défaut de suivre les procédures d'appel prévues par la Loi ne saurait donc être assimilé au défaut d'épuiser toutes les voies de recours disponibles pour empêcher la présentation de la présente demande.

La demande n'est pas non plus prématurée parce que la Commission n'a pas rendu quelque décision que ce soit sur la demande de libération conditionnelle. C'est la décision de la Commission de refuser de divulguer des renseignements supplémentaires qui est contestée et non une décision relative à la libération conditionnelle.

Quoi qu'il en soit, la Commission fait valoir que les détails relatifs aux crimes faisant l'objet de l'enquête sont absolument hors de cause et que le seul fait dont elle tient compte est l'existence d'une enquête en cours. Étant donné cette attitude et le fait que la Commission trouve acceptable la demande de bref de prohibition formulée par le requérant, ce bref sera décerné.

La question de savoir si l'affaire devrait être renvoyée à une formation nouvellement constituée est une question de pouvoir discrétionnaire et de circonstance et non de précédent. Pour l'apparence d'équité, en l'espèce, l'affaire est renvoyée à une nouvelle formation de la Commission.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Couperthwaite c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1983] 1 C.F. 274 (1<sup>re</sup> inst.); *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734; 39 C.R. (3d) 78 (1<sup>re</sup> inst.); *Cadieux c. Directeur de*

C.R. (3d) 30 (T.D.); *Richards v. Nat. Parole Bd.* (1985), 45 C.R. (3d) 382 (F.C.T.D.).

*l'établissement Mountain*, [1985] 1 C.F. 378; 41 C.R. (3d) 30 (1<sup>re</sup> inst.); *Richards c. Com. nat. des libérations cond.* (1985), 45 C.R. (3d) 382 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

REFERRED TO:

*Rogers v. Secretary of State for the Home Department*, [1972] 2 All ER 1057 (H.L.).

DÉCISION CITÉE:

*Rogers v. Secretary of State for the Home Department*, [1972] 2 All ER 1057 (H.L.).

COUNSEL:

*A. Manson* for applicant.  
*J. E. Thompson* for respondents.

AVOCATS:

*A. Manson* pour le requérant.  
*J. E. Thompson* pour les intimées.

SOLICITORS:

*David P. Cole*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

PROCUREURS:

*David P. Cole*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimées.

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

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

REED J.: On consent of the parties the applicant's name has been deleted from the style of cause, the National Parole Board has been added as a respondent, and it has been ordered that neither the identity of the applicant nor any information that could disclose his identity shall be published in any newspaper, journal, radio, television or other media communication.

LE JUGE REED: Du consentement des parties, le nom du requérant a été supprimé de l'intitulé de la cause, la Commission nationale des libérations conditionnelles a été constituée intimée et il a été ordonné que ni l'identité du requérant ni quelque renseignement susceptible de révéler son identité ne soient divulgués dans quelque journal, revue, émission de radio ou de télévision ou par tout autre moyen de communication.

The applicant seeks either an order of prohibition, prohibiting the National Parole Board from taking into account information which it fails to disclose to the applicant, or alternatively, an order of *mandamus* requiring the Board to disclose sufficient details of the information presently held by it to permit him a fair opportunity to respond thereto.

Le requérant cherche à obtenir un bref de prohibition interdisant à la Commission nationale des libérations conditionnelles de tenir compte des renseignements qu'elle a omis de lui révéler ou, subsidiairement, un bref de *mandamus* enjoignant à la Commission de lui divulguer suffisamment de détails sur les renseignements dont elle dispose actuellement afin de lui fournir une occasion raisonnable d'y répondre.

The applicant is serving a sentence of 12 years for rape. On June 5, 1985 the applicant appeared before the National Parole Board for a hearing as to whether or not day parole should be granted to him. The hearing was adjourned for two reasons:

Le requérant purge actuellement une peine de 12 ans pour viol. Le 5 juin 1985, la Commission nationale des libérations conditionnelles a tenu une audition, à laquelle a comparu le requérant, pour savoir si une libération conditionnelle de jour devrait être accordée à ce dernier. L'audition a été ajournée pour deux raisons:

- (1) to obtain a fresh psychiatric assessment, (which was subsequently prepared by a Dr. David Byers); and
- (2) to investigate the "B.C. situation".

- 1) pour obtenir une nouvelle évaluation psychiatrique (que le D<sup>r</sup> David Byers a préparée par la suite); et
- 2) pour faire enquête sur la [TRADUCTION] «situation en C.-B.».

The "B.C. situation" referred to the fact that the RCMP in that province consider him to be a suspect in the deaths of two young girls and in the disappearance of a third.

It is common ground that the National Parole Board has before it considerable detail concerning the offences which the applicant is suspected of having committed, which it has not disclosed to the applicant.

In response to enquiries by the applicant's counsel, Mr. Cole, for information concerning these allegations, the National Parole Board wrote on May 27, 1985:

The National Parole Board is advised that [H] continues to remain a suspect in the deaths of 2 young girls and the disappearance of a 3rd young girl, in the Matsqui, B.C. area.

In attempting to obtain further details in July 1985, the applicant's counsel sought information directly from the RCMP in Vancouver. This enquiry brought forward the information that the deaths had occurred in 1978; that Mr. H had been under suspicion by the police since that time; that the police did not have enough evidence to lay charges; and that it was unlikely that charges would be laid.

Immediately before the hearing of this motion an affidavit was filed by a member of the National Parole Board which had appended thereto a document not previously disclosed to the applicant. This document dated July 18, 1985, was edited to remove all details concerning the offences being investigated. Part of the unedited portion states:

In short, the investigating police force concludes that they have considerable circumstantial evidence connecting the subject with these three crimes. The suggestion has also been made that there is some physical evidence implicating the subject, although details could not be provided at this time for fear of comprising a somewhat sensitive, long-standing investigation. They are most interested in seeing the subject undergo a polygraph test, but they indicate that no final decision has been made, at present, regarding the laying of specific charges.

Counsel argues that no factual details of the crimes of which the applicant is suspected have been communicated to him, and that he does not

La «situation en C.-B.» faisait référence au fait que la GRC dans cette province le considère comme un suspect dans la mort de deux jeunes filles et dans la disparition d'une troisième.

<sup>a</sup> Il est constant que la Commission nationale des libérations conditionnelles dispose d'un nombre considérable de détails concernant les infractions qu'on soupçonne le requérant d'avoir commises, et qu'elle ne les a pas révélés à ce dernier.

<sup>b</sup> En réponse aux demandes de renseignements présentées par l'avocat du requérant, M. Cole, concernant ces allégations, la Commission nationale des libérations conditionnelles écrivait en ces termes, le 27 mai 1985:

<sup>c</sup> [TRADUCTION] On a informé la Commission nationale des libérations conditionnelles que [H] demeure toujours un suspect dans la mort de 2 jeunes filles et dans la disparition d'une troisième, dans la région de Matsqui (C.-B.).

<sup>d</sup> En juillet 1985, l'avocat du requérant a tenté d'obtenir des détails supplémentaires en s'adressant directement à la GRC de Vancouver. Cette demande de renseignements a révélé que les décès étaient survenus en 1978; que la police soupçonne M. H depuis ce moment; que la police n'avait pas assez d'éléments de preuve pour porter des accusations; et qu'il était peu probable que des accusations soient portées contre lui.

<sup>e</sup> Immédiatement avant l'audition de la présente requête, un affidavit a été déposé par un membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui y avait joint un document n'ayant pas été communiqué au requérant. Ce document en date du 18 juillet 1985 a été revu de façon à éliminer tous les détails sur les infractions faisant l'objet d'une enquête. La partie non expurgée dit notamment:

<sup>f</sup> [TRADUCTION] Bref les forces policières chargées de l'enquête concluent qu'elles disposent d'une preuve circonstancielle considérable reliant le justiciable à ces trois crimes. On a également laissé entendre qu'il existe certains éléments de preuve matérielle impliquant le justiciable, bien qu'on ne puisse, à ce stade-ci, fournir de détails de peur de compromettre une enquête plutôt délicate et en cours depuis longtemps. Les forces policières tiennent beaucoup à ce que le justiciable se soumette à un test polygraphique, mais elles ont fait savoir que, pour l'instant, aucune décision définitive n'a encore été prise relativement au dépôt d'accusations précises.

<sup>g</sup> L'avocat fait valoir qu'on ne lui a communiqué aucun détail quant aux faits se rapportant aux crimes dont on soupçonne le requérant et qu'il ne

even know during what months the alleged offences occurred. It is argued that the applicant is entitled to more information than what has been provided to him so far, to enable him to respond in a meaningful way to the allegations being made against him.

Counsel for the applicant's whole argument is based on the ground that applicant knows little more about the allegations against him than what is set out above: in the letter to Cole, and in the information Cole learned from the RCMP. A statement of fact and law filed by counsel summarizes the applicant's affidavit stating that it was while the applicant was undergoing a psychological testing program in December 1982 - July 1983 that

he first learned that he "was suspected of having committed other sex-related offences in British Columbia" for which he had not been charged;

and, that in January, 1984

the Applicant made a series of enquiries and enlisted the help of various individuals in an attempt to learn the nature and import of suspicions offered by the R.C.M.P. in British Columbia.

These allegations of fact were not challenged; they were admitted by the respondent, in the form in which they were referred to in the memorandum. Yet, a report, dated July 1985, appended to an affidavit filed in support of the respondent's position, just before the hearing of this motion, contains the following:

"on 08 December 1981 the subject was interviewed by two members of the R.C.M.P. Serious Crime Section at Kent Institution. He was questioned regarding a total of six unsolved cases, for a period of three and a half hours. Police eventually focused on the three cases in question, concluding that he is a prime suspect in all three crimes."

I have considered whether this statement of fact entitles me to draw the inference that the applicant knows more about the details of the allegations against him than appears in the record before me. After considerable hesitation I have decided that it does not. I base this conclusion on the fact that the respondent concurred in the applicant's statement of fact concerning his state of knowledge; that the applicant's affidavit in that respect was not challenged; that no affidavit was filed by the respondent alleging that the applicant had more extensive knowledge of the events than the

sait même pas durant quels mois les prétendues infractions ont été commises. On soutient que le requérant a droit d'obtenir plus de renseignements que ce qui a été mis à sa disposition jusqu'à présent pour lui permettre de répondre adéquatement aux allégations formulées contre lui.

Tout l'argument de l'avocat du requérant repose sur le fait que le requérant n'en sait pas beaucoup plus au sujet des allégations formulées contre lui que ce qui est exposé ci-dessus: dans la lettre adressée à Cole et dans les renseignements que ce dernier a appris de la GRC. L'avocat a déposé un exposé des faits et du droit résumant l'affidavit du requérant affirmant que c'est pendant que ce dernier subissait des tests psychologiques en décembre 1982 - juillet 1983 qu'

[TRADUCTION] il a appris pour la première fois qu'on le «soupçonnait d'avoir commis en Colombie-Britannique d'autres infractions à caractère sexuel» dont on ne l'avait pas accusé;

et que, en janvier 1984,

[TRADUCTION] le requérant s'est livré à une série d'enquêtes et s'est assuré le concours de diverses personnes en vue de découvrir la nature et la gravité des soupçons formulés par la G.R.C. en Colombie-Britannique.

Ces allégations de fait n'ont pas été contestées; l'intimée les a admises telles qu'elles ont été mentionnées dans le mémoire. Toutefois, dans un rapport daté de juillet 1985 et joint à un affidavit déposé à l'appui de la position de l'intimée, tout juste avant l'audition de la présente requête, on affirme ce qui suit:

[TRADUCTION] «le 8 décembre 1981, le justiciable a été interrogé par deux membres de la Section chargée des crimes graves de la G.R.C. à l'établissement Kent. On l'a interrogé pendant trois heures et demie sur un total de six cas non résolus. En fin de compte, les forces policières se sont concentrées sur les trois cas en question, concluant qu'il est le suspect principal dans ces trois crimes».

Je me suis demandé si cet exposé des faits ne me permettrait pas de conclure que le requérant en sait davantage sur les détails des allégations formulées contre lui que ce que fait voir le dossier se trouvant devant moi. Après maintes hésitations, j'ai décidé que non. Je fonde cette conclusion sur le fait que l'intimée a souscrit à l'exposé des faits du requérant concernant ce qu'il sait; qu'on n'a pas contesté l'affidavit du requérant à cet égard; que l'intimée n'a déposé aucun affidavit alléguant que le requérant en sait davantage sur les événements que ce que ne révèle le dossier (soit par suite de la

record discloses (either as a result of the process of December 1981, or as a result of any oral communications between himself and the Board or correctional staff).

It is clear that the National Parole Board is governed by the rules of natural justice (fairness) by virtue of the common law, and by virtue of section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]: *Couperthwaite v. National Parole Board*, [1983] 1 F.C. 274 (T.D.); *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734; 39 C.R. (3d) 78 (T.D.); *Cadieux v. Director of Mountain Institution*, [1985] 1 F.C. 378; 41 C.R. (3d) 30 (T.D.); *Richards v. Nat. Parole Bd.* (1985), 45 C.R. (3d) 382 (F.C.T.D.). The rules of natural justice provide that an individual is entitled to know the case being made against him in order to enable him to respond thereto.

Counsel for the applicant argues that the degree of detail that is required to be disclosed must be assessed by reference to the purpose for which it is required: to enable the individual to make a full and fair response to the adverse allegations against him. This is clearly right. This is the sense in which Mr. Justice Strayer in *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734; 39 C.R. (3d) 78, at page 746 F.C.; 89 C.R. indicates that "it would be important for the applicant herein to know the main focus of the Board's preoccupations" [emphasis added], and at page 748 F.C.; 91 C.R. "fairness requires at least an outline being given to the person affected of the allegations being considered by a tribunal" [emphasis added]. It is the sense in which I spoke in *Cadieux v. Director of Mountain Institution*, [1985] 1 F.C. 378; 41 C.R. (3d) 30, at page 397 F.C.; 49 C.R. of it being necessary to disclose "at least the gist of the reasons against him" [emphasis added] (mirroring the words of Lord Reid in *Rogers v. Secretary of State for the Home Department*, [1972] 2 All ER 1057 (H.L.), at page 1061). It is the sense which the Associate Chief Justice used in *Richards v. Nat. Parole Bd.* (1985), 45 C.R. (3d) 382, at page 387, when saying that "the explanation

procédure de décembre 1981, soit par suite de quelque communication orale qu'il aurait eue avec la Commission ou le personnel du service correctionnel).

<sup>a</sup> Il est clair, en vertu de la *common law* et de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le*  
<sup>b</sup> *Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)], que la Commission nationale des libérations conditionnelles est assujettie aux règles de justice naturelle (équité): *Couperthwaite c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1983] 1 C.F. 274 (1<sup>re</sup> inst.); *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734; 39 C.R. (3d) 78 (1<sup>re</sup> inst.); *Cadieux c. Directeur de l'établissement Mountain*, [1985] 1 C.F. 378; 41 C.R. (3d) 30 (1<sup>re</sup> inst.); *Richards c. Comm. nat. des libérations cond.*  
<sup>c</sup> (1985), 45 C.R. (3d) 382 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). En vertu des règles de justice naturelle, une personne a le droit de connaître les arguments qu'on va faire valoir contre elle afin de lui permettre d'y répondre.  
<sup>d</sup>

<sup>e</sup> L'avocat du requérant soutient que l'étendue des détails qu'il faut divulguer doit être déterminée en fonction de la fin pour laquelle on les demande: c'est-à-dire permettre à la personne de répondre de façon adéquate et raisonnable aux allégations défavorables formulées contre lui. Ce raisonnement est manifestement bien fondé. C'est dans ce sens que le juge Strayer a dit, dans l'affaire *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734; 39 C.R. (3d) 78, à la page 746 C.F.; 89 C.R., qu'il importerait que le requérant à l'instance sache sur quoi portent principalement les préoccupations de la Commission» [c'est moi qui souligne], et à la page 748 C.F.; 91 C.R. que «l'équité exige au moins qu'on donne, à la personne que visent les allégations examinées par un tribunal . . . les grandes lignes de ces allégations» [c'est moi qui souligne]. C'est également le sens de mes propos dans l'affaire *Cadieux c. Directeur de l'établissement Mountain*, [1985] 1 C.F. 378; 41 C.R. (3d) 30, à la page 397 C.F.; 49 C.R., où j'ai statué qu'il était nécessaire de révéler «l'essentiel au moins des motifs retenus contre lui» [c'est moi qui souligne] (pour reprendre l'expression utilisée par lord Reid dans *Rogers v. Secretary of State for the Home Department*, [1972] 2 All ER 1057

must at least be sufficient to permit the accused person to defend himself”.

In the *Latham* case (*supra*) Mr. Justice Strayer found [at page 746 F.C.; 89 C.R.] that “A Child Welfare matter involving Latham and his step-daughter” was not sufficient. In the *Cadieux* decision (*supra*) I found [at page 399 F.C.; 50 C.R.] that “The Board is in receipt of confidential information which satisfies us that you are a risk to re-offend on any form of release at this time” was not sufficient. In the *Richards* case (*supra*) Associate Chief Justice Jerome found [at page 384] that “it related to the uttering of threats by the applicant to members within the community” was not sufficient. Similarly, in this case, being told you are suspected of having committed crimes involving the deaths of two young girls and the disappearance of a third in British Columbia in 1978 is not enough. Something more must be given. Clearly, at the very least, the applicant would be entitled to information concerning the dates of the alleged offences, the place, presumably some indication of time and the identity of the victims. It is difficult in the abstract to set out what should be provided to him without more detailed argument being given thereon, and I do not propose to do so.

Counsel for the Board argues that the Board has disclosed all it can to the applicant since disclosure of more is prescribed by section 23 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II]. It is argued that the application is premature since the applicant has not exhausted all his remedies under the *Privacy Act*, and that in any event the Parole Board has not yet made any decision on the parole request.

(H.L.), à la page 1061). Dans l'affaire *Richards c. Comm. nat. des libérations cond.* (1985), 45 C.R. (3d) 382, à la page 387, le juge en chef adjoint a adopté la même attitude en disant que «l'explication doit au moins être suffisante pour permettre au prévenu de se défendre».

Dans l'affaire *Latham* (précitée), le juge Strayer a conclu [à la page 746 C.F.; 89 C.R.] que la mention d'une «Affaire relative à la protection de la jeunesse mettant en cause Latham et sa belle-fille» ne suffisait pas. Dans la décision *Cadieux* (précitée), j'ai jugé insuffisant [à la page 399 C.F.; 50 C.R.] le fait de préciser que «La Commission a obtenu des renseignements confidentiels qui nous ont convaincus que vous êtes susceptible à l'heure actuelle de commettre une nouvelle infraction à l'occasion de toute remise en liberté.» Dans l'affaire *Richards* (précitée), le juge en chef adjoint a conclu [à la page 384] qu'il n'était pas suffisant d'indiquer que «celles-ci (informations) concernaient certaines menaces que le requérant aurait proférées à l'endroit de certaines personnes habitant la localité». De même, en l'espèce, le fait d'être informé qu'on vous soupçonne d'avoir commis des crimes relativement à la mort de deux jeunes filles et à la disparition d'une troisième en Colombie-Britannique en 1978 ne constitue pas une précision suffisante. De plus amples détails s'imposent. À l'évidence, le requérant aurait, à tout le moins, droit à des renseignements concernant les dates des prétendues infractions, le lieu de commission et vraisemblablement des indications quant à l'heure des crimes et à l'identité des victimes. Il est difficile, dans l'abstract, de déterminer ce qui devrait lui être fourni sans tenir un débat plus poussé à ce sujet, et je ne me propose pas de le faire.

L'avocat de la Commission fait valoir que celle-ci a révélé au requérant tout ce qu'elle pouvait puisque l'article 23 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II] lui interdit d'en divulguer davantage. On prétend que la demande est prématurée puisque le requérant n'a pas épuisé tous les recours que lui offre la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et que, quoi qu'il en soit, la Commission des libérations conditionnelles n'a pas encore statué sur la demande de libération conditionnelle.

Dealing first with the argument that the *Privacy Act* precludes the disclosure of any further information to the applicant. Sections 19 to 28 of the Act set out certain circumstances in which a person seeking information pursuant to that Act may be refused information. Section 22 (particularly paragraph 22(1)(b))<sup>1</sup> provides for refusal in cases where the information was obtained in the course of investigating the commission of a crime. These provisions are not controlling of the issue in the present case. The *Privacy Act* established a right, that had not existed before its enactment, allowing individuals to obtain access to information about themselves contained in government files. The exemptions in the Act relate to requests for information made pursuant to that Act. They do not operate so as to limit access to information to which an individual might be entitled as a result of other legal rules or principles, as for example, the right to subpoena evidence in trial proceedings before a Court, or, as in this case, to have the case one has to meet disclosed pursuant to the rules of natural justice. (It is common ground that subsection 17(3) of the *Parole Regulations*, SOR/78-428 does not apply in this case to the application for day parole, and in any event I would refer to *Cadieux (supra)* at page 55.)

With respect to the argument that the applicant's motion is premature because he has not pursued all the remedies available to him under the *Privacy Act*, it must be noted that the appli-

<sup>1</sup> 22. (1) ...

(b) the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

- (i) relating to the existence or nature of a particular investigation,
- (ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, and
- (iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

Il y a lieu de discuter tout d'abord de l'argument selon lequel la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit de divulguer davantage de renseignements au requérant. Les articles 19 à 28 de la Loi fait mention de certaines circonstances où une personne qui, conformément à la Loi, demande des renseignements peut se les voir refuser. L'article 22 (particulièrement l'alinéa 22(1)(b))<sup>1</sup> prévoit que la communication des renseignements demandés peut être refusée lorsqu'ils ont été obtenus au cours d'une enquête sur la perpétration d'un crime. Ces dispositions ne s'appliquent pas en l'espèce. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* a établi en faveur des particuliers un droit qui n'existait pas avant son adoption, soit le droit d'accès aux renseignements les concernant que renferment les dossiers du gouvernement. Les exemptions prévues par la Loi se rapportent aux demandes de renseignements fondées sur cette Loi. Elles n'ont pas pour effet de limiter l'accès à des renseignements auxquels une personne pourrait avoir droit en vertu d'autres règles ou principes de droit: comme le droit d'assigner quelqu'un à produire un élément de preuve à l'occasion de procédures en première instance ou, comme en l'espèce, de se faire divulguer, conformément aux règles de la justice naturelle, les arguments auxquels elle doit faire face. (Il est constant que le paragraphe 17(3), DORS/78-428, du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* ne s'applique pas, en l'espèce, à la demande de libération conditionnelle de jour et, en tout état de cause, je renverrais à l'affaire *Cadieux* (précitée), à la page 55.)

Quant à l'argument selon lequel la requête du requérant est prématurée parce qu'il n'a pas épuisé tous les recours qui lui sont ouverts par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il

<sup>1</sup> 22. (1) ...

b) soit dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment:

- (i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,
- (ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,
- (iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;



cant did make application, in April 1985, under the *Privacy Act*, and received much of the material on his files. All the details of the crimes of which he is suspected were blanked out. The reasons given for deletion were various exempting sections of the Act, particularly section 22 mentioned above. The applicant did not pursue the appeal procedures under that Act. But, on the occasion of the Board hearing on June 5 (and its continuation on August 6) he sought from the Board directly further details of the allegations being made against him. The rules allowing for the disclosure of information under the *Privacy Act* are different from and designed to serve a different purpose from those flowing from the rules of natural justice. In such circumstances, failure to follow the appeal procedure of the *Privacy Act* cannot be characterized as a failure to exhaust all available remedies and thereby preclude an application in this case against the National Parole Board seeking to enforce the rules of natural justice (fairness).

Nor is the application premature because the Board has not yet made any decision on parole. In the course of the Board's hearing on August 6, 1985 (which was a continuation of that of June 5 referred to on page one *supra*) applicant's counsel asked the Board for further details concerning the information before it. When such information was not forthcoming, applicant's counsel sought and obtained from the Board an adjournment to allow this Court to review that refusal. Accordingly, as counsel for the applicant argues, the decision challenged is that of the Board not to disclose further information to the applicant; it is not a challenge to a decision respecting parole.

The main thrust of the Board's position, however, is that the details of the crimes under investigation are simply irrelevant to the Board's decision

faut souligner que le requérant a effectivement présenté, en avril 1985, une demande fondée sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'il a reçu une bonne partie des documents concernant ses dossiers. Tous les détails sur les crimes dont on le soupçonne y ont été supprimés. Pour expliquer cette suppression, on a invoqué divers articles d'exemption de la Loi, particulièrement l'article 22 susmentionné. Le requérant n'a pas recouru aux procédures d'appel prévues à la Loi, mais, à l'occasion de l'audition tenue le 5 juin par la Commission (ainsi qu'à la reprise le 6 août), il s'est adressé directement à la Commission pour obtenir d'autres détails sur les allégations formulées contre lui. Les règles permettant la communication des renseignements sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont différentes de celles qui découlent des règles de la justice naturelle et elles ne visent pas le même but que ces dernières. Dans ces circonstances, le défaut de suivre la procédure d'appel prévue à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne saurait être assimilé au défaut d'épuiser toutes les voies de recours disponibles pour empêcher, en l'espèce, la présentation contre la Commission nationale des libérations conditionnelles d'une demande tendant à faire observer les règles de la justice naturelle (équité).

La demande n'est pas non plus prématurée parce que la Commission n'a pas encore rendu quelque décision que ce soit sur la demande de libération conditionnelle. Au cours de l'audition tenue par la Commission le 6 août 1985 (qui continuait celle du 5 juin dont il a été fait mention plus haut), l'avocat du requérant a demandé à la Commission de lui fournir d'autres détails sur les renseignements dont elle disposait. Comme les renseignements demandés ne lui étaient pas fournis, l'avocat du requérant a demandé et obtenu que la Commission ajourne son audition pour permettre à cette Cour d'examiner le refus qu'on lui opposait. Par conséquent, comme le prétend l'avocat du requérant, c'est la décision de la Commission de refuser de divulguer des renseignements supplémentaires au requérant qui est contestée et non une décision relative à la libération conditionnelle.

Toutefois, le principal argument de la Commission est que les détails relatifs aux crimes faisant l'objet de l'enquête n'ont absolument aucun rap-

making. It is argued that all the Board considers is the fact that there is an on-going investigation involving the applicant. Indeed, counsel for the Board agreed that it would be acceptable to issue an order prohibiting the Board from taking into account any of the details received from the police authorities. I took counsel's position to be essentially, acceptance of the applicant's request that an order be granted:

in the nature of prohibition, prohibiting the National Parole Board from taking into account any information received from police authorities or other sources [relating to the investigations of the three crimes] which it chooses not to disclose to the Applicant.

Since it is clear from the reasons given so far that either an order of prohibition or *mandamus* is appropriate in this case, and counsel for the respondent has expressed a preference for the former, an order of prohibition will issue.

Counsel for the Board did not agree with counsel for the applicant's additional submission, however, that the order provide for any subsequent hearings to be conducted by a freshly constituted panel of the National Parole Board. That is, that subsequent hearing be heard by a panel composed of members who do not have information (either written or oral) which the present panel has and which has been denied to the applicant. A newly constituted panel was said not to be acceptable because: (1) it would set an unwelcome precedent and imply that the Board had to establish a two-stage procedure whereby one panel reviewed the evidence and submitted only that which was pertinent to a second panel; (2) many tribunals and courts routinely hear a great deal of evidence which they then discount as irrelevant in coming to their decisions; and (3) the National Parole Board's assertion that it would not take into account the details of the crimes or investigations should be relied upon.

port avec son processus décisionnel. On prétend que le seul fait dont tient compte la Commission est l'existence d'une enquête en cours concernant le requérant. En fait, l'avocat de la Commission a convenu que la délivrance d'une ordonnance interdisant à celle-ci de prendre en considération tout détail reçu des autorités policières serait acceptable. Je considère cette attitude de l'avocat comme étant essentiellement une acceptation de la demande du requérant visant à obtenir:

[TRADUCTION] un bref de prohibition interdisant à la Commission nationale des libérations conditionnelles de prendre en considération tout renseignement reçu des autorités policières ou d'autres sources [se rapportant aux enquêtes sur les trois crimes] qu'elle choisit de ne pas divulguer au requérant.

Comme il ressort clairement des motifs prononcés jusqu'ici qu'il serait tout aussi approprié, en l'espèce, de rendre un bref de prohibition qu'un bref de *mandamus*, et que l'avocat de l'intimée a exprimé sa préférence à l'endroit du premier, un bref de prohibition sera donc décerné.

Toutefois, l'avocat de la Commission a exprimé son désaccord avec l'argument additionnel de l'avocat du requérant voulant que l'ordonnance prévoie que toute audition ultérieure doit être menée par une nouvelle formation de la Commission nationale des libérations conditionnelles, c'est-à-dire que toute audition ultérieure doit être tenue par une formation composée de membres qui n'ont pas obtenu (par écrit ou de vive voix) les renseignements dont dispose la formation actuelle et qui n'ont pas été communiqués au requérant. On a soutenu que la constitution d'une nouvelle formation n'était pas une mesure acceptable parce que: 1) cela créerait un précédent fâcheux et laisserait supposer que la Commission se doit d'établir une procédure en deux temps par laquelle une première formation examinerait la preuve et ne soumettrait que celle qui serait pertinente à une deuxième formation; 2) parce que beaucoup de tribunaux et de cours entendent de façon routinière bien des éléments de preuve dont ils ne tiennent pas compte par la suite parce que non pertinents à la prise de leurs décisions; et 3) parce qu'il faudrait avoir confiance dans l'affirmation de la Commission nationale des libérations conditionnelles selon laquelle elle ne prendra pas en considération les détails relatifs aux crimes ou aux enquêtes.

I do not agree that an order of the nature sought might set a precedent. Decisions of tribunals are frequently referred back to administrative tribunals on the ground of failing to observe a rule of fairness. Sometimes referral is to a newly constituted panel; sometimes it is not. This is a matter of discretion and circumstance, not binding precedent. While many courts and tribunals hear evidence which they eventually declare to be irrelevant and which they consequently ignore, this is often in the context of public disclosure of that evidence and of the court or tribunal decision. While I have no doubt that the presently constituted panel of the National Parole Board would act properly and conduct itself as it says it will, the applicant is entitled to the appearance of fairness as well as fairness itself. This is the purpose of the rules of natural justice (fairness). Accordingly, an order will go requiring consideration by a newly constituted panel.

### ORDER

THIS COURT DOTH ORDER AND ADJUDGE THAT:

- (1) the National Parole Board, in considering the applicant's application for day parole to which the hearings of June 5, 1985 and August 6, 1985 relate, is prohibited from taking into account any information received from police authorities or other sources relating to the investigation of the three offences referred to in the reasons for this order, which it chooses not to disclose to the applicant;
- (2) the parole application shall be heard by a differently constituted panel of the National Parole Board who do not have knowledge of the details of the allegations against the applicant which have not been disclosed to the applicant;
- (3) the applicant is entitled to his costs of this motion.

Je ne suis pas d'accord pour dire qu'une ordonnance du genre demandé pourrait créer un précédent. Les décisions des tribunaux administratifs leur sont fréquemment renvoyées pour inobservation d'une règle d'équité. Parfois l'affaire est renvoyée à une formation nouvellement constituée, parfois elle ne l'est pas. Il s'agit d'une question de pouvoir discrétionnaire et de circonstance et non de précédent. Certes, plusieurs cours et tribunaux entendent des éléments de preuve qu'ils déclarent finalement non pertinents et dont ils ne tiennent par conséquent pas compte, mais c'est souvent dans le contexte d'une communication publique de ces éléments de preuve et de la décision de la cour ou du tribunal. Bien que je sois certain que la formation actuelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles agira de façon appropriée et se conduira de la façon déclarée, le requérant a droit à l'apparence d'équité tout autant qu'à l'équité elle-même. C'est ce que visent les règles de justice naturelle (équité). En conséquence, je rendrai une ordonnance enjoignant l'examen par une nouvelle formation.

### ORDONNANCE

LA COUR DIT ET JUGE QUE:

- 1) il est interdit à la Commission nationale des libérations conditionnelles, dans son examen de la demande de libération conditionnelle de jour du requérant à laquelle se rapportent les auditions du 5 juin 1985 et du 6 août 1985, de prendre en considération tout renseignement provenant des autorités policières ou d'autres sources et se rapportant à l'enquête sur les trois crimes mentionnés dans les motifs de la présente ordonnance et qu'elle choisit de ne pas révéler au requérant;
- 2) la demande de libération conditionnelle doit être entendue par une nouvelle formation de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui n'a pas connaissance des détails sur les allégations faites à l'encontre du requérant, lesquels détails n'ont pas été divulgués à ce dernier;
- 3) le requérant a droit aux dépens de la présente requête.