

A-275-91	A-275-91
<p>National Parole Board (<i>Respondent</i>) (<i>Appellant</i>)</p> <p>v.</p> <p>Paul Pomerleau (<i>Applicant</i>) (<i>Respondent</i>)</p> <p>and</p> <p>Correctional Service Canada</p> <p>and</p> <p>Commission québécoise des libérations conditionnelles (<i>Mis en cause</i>)</p> <p><i>INDEXED AS: POMERLEAU v. CANADA (NATIONAL PAROLE BOARD) (C.A.)</i></p> <p>Court of Appeal, Marceau, Desjardins and Décary J.J.A.—Montréal, December 4, 1991; Ottawa, January 14, 1992.</p> <p><i>Parole — Appeal from Trial Division order granting certiorari against NPB decisions — Respondent, sentenced for Criminal Code offences, transferred from federal penitentiary to provincial prison — Released on mandatory supervision under Parole Act, s. 21 and returned to federal penitentiary system as of December 5, 1988 — Jurisdictional conflict between NPB and Quebec Board — Whether NPB retaining jurisdiction over convict despite Quebec Board's failure to decide parole issue — Trial Judge erred in holding certificate issued November 28, 1988 separate decision and that Quebec Board, not NPB, had jurisdiction to make impugned decisions — Release on mandatory supervision under Act, s. 21 and release on parole distinguished — Origin and aim of both systems explained — Trial Judge wrong in linking two systems and making application of mandatory supervision conditional on parole — Misinterpretation of word "solely" in Act, s. 21(1).</i></p> <p>This was an appeal from an order of Denault J. finding that the appellant lost jurisdiction in making the respondent subject to mandatory supervision under subsection 21(1) of the <i>Parole Act</i>, because the Commission québécoise des libérations conditionnelles failed to grant respondent parole while he was under its jurisdiction. Sentenced to fourteen years in penitentiary for various Criminal Code offences, the respondent was transferred, for security reasons, from a federal penitentiary to a</p>	<p>La Commission nationale des libérations conditionnelles (<i>intimée</i>) (<i>appellante</i>)</p> <p>a c.</p> <p>Paul Pomerleau (<i>requérant</i>) (<i>intimé</i>)</p> <p>et</p> <p>b</p> <p>Le Service correctionnel du Canada</p> <p>et</p> <p>c</p> <p>La Commission québécoise des libérations conditionnelles (<i>mis en cause</i>)</p> <p>d</p> <p><i>RÉPERTORIÉ: POMERLEAU c. CANADA (COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES) (C.A.)</i></p> <p>Cour d'appel, juges Marceau, Desjardins et Décary, J.C.A.—Montréal, 4 décembre 1991; Ottawa, 14 janvier 1992.</p> <p>e</p> <p><i>Libération conditionnelle — Appel de l'ordonnance par laquelle la Section de première instance a décerné un bref de certiorari à l'encontre des décisions de la CNLC — L'intimé, condamné pour des infractions au Code criminel, fut transféré d'un pénitencier fédéral à une prison provinciale — Il a été mis en liberté surveillée conformément à l'art. 21 de la Loi sur la libération conditionnelle et il a réintégré le système carcéral fédéral le 5 décembre 1988 — Conflit de juridiction entre la CNLC et la Commission québécoise — La CNLC conserve-t-elle sa juridiction sur le détenu même si la Commission québécoise a omis de statuer sur la question de la libération conditionnelle? — Le juge de première instance a eu tort de statuer que le fait d'avoir délivré un certificat de liberté surveillée le 28 novembre 1988 représentait une décision distincte et que la Commission québécoise, et non la CNLC, avait juridiction pour rendre les décisions contestées — Distinction établie entre la mise en liberté surveillée, prévue à l'art. 21 de la Loi, et la libération conditionnelle — Explication de l'origine et de l'objet des deux systèmes — Le juge de première instance a eu tort de relier les deux systèmes et de faire dépendre l'application du régime de liberté surveillée à celui de la libération conditionnelle — Mauvaise interprétation du mot «uniquement» à l'art. 21(1) de la Loi.</i></p> <p>h</p> <p>i</p> <p>Il s'agit d'un appel d'une ordonnance par laquelle le juge Denault a conclu que l'appellante avait perdu la juridiction pour décider de la mise en liberté surveillée de l'intimé sous l'autorité du paragraphe 21(1) de la <i>Loi sur la libération conditionnelle</i>, parce que la Commission québécoise des libérations conditionnelles avait omis de prononcer la libération conditionnelle de l'intimé lorsque ce dernier était sous sa juridiction. Condamné à quatorze ans de pénitencier pour diverses</p>
j	

provincial prison on June 25, 1982 pursuant to the *Prisons and Reformatories Act*, and to an agreement between the Government of Canada and the Government of Quebec; he remained there until December 5, 1988. He became eligible for parole on March 20, 1984, but the Quebec Board failed to make a decision thereon, even though it was empowered to do so. Since the provincial authority refused to deal with parole cases, the Correctional Service of Canada prepared a report to the National Parole Board recommending Pomerleau's conditional release under *Parole Act*, paragraph 16(1)(b) as of December 5, 1988, the date of his return to the federal penitentiary system. The appellant made a number of decisions, all pertaining to respondent's mandatory supervision, and which the latter contested by way of *certiorari* on the ground that he could not be subject to a mandatory supervision administered by the appellant since such release applied to people who had been refused parole, which was not his case. The Trial Judge allowed the application for *certiorari* in its entirety, ruling that the failure of the Commission québécoise des libérations conditionnelles to decide the case of the respondent resulted in the National Parole Board losing the right to make the respondent subject to mandatory supervision.

Two issues were addressed to the Court herein: 1) whether the Trial Judge was correct to treat the first two decisions of the Parole Board, dated November 7 and 28, 1988, as being different and 2) whether he was right in holding that, since the Commission québécoise des libérations conditionnelles had failed to deal with the respondent's parole, the National Parole Board had lost the right to impose mandatory supervision on him under subsection 21(1) of the *Parole Act*.

Held, the appeal should be allowed.

1) The decision dated November 7, 1988 refused the respondent the right to leave the country and work abroad, while the parole certificate issued on November 28 gave effect to that decision, attesting that the respondent would be released on mandatory supervision on December 5, 1988. There is no doubt, on the face of the document itself, that the November 7 decision took effect only on December 5, the date when the inmate returned to the federal penitentiary system. If the appellant had jurisdiction on that date, it in no way infringed on the jurisdiction of the provincial parole board. The Trial Judge therefore erred in holding "that on those dates it was for the Commission québécoise, and not the National Parole Board, to decide such a request". Moreover, the certificate issued on November 28, 1988, in accordance with subsection 18(1) of the Act, was not a separate decision and could not be the subject of *certiorari*.

2) An historical review of the provisions dealing with parole and mandatory supervision indicates that application of section

infractions au Code criminel, l'intimé fut transféré, pour des raisons de sécurité, d'un pénitencier fédéral à une prison provinciale le 25 juin 1982 en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* et d'une entente intervenue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec; il y demeura jusqu'au 5 décembre 1988. Il était admissible à une libération conditionnelle à compter du 20 mars 1984; cependant, la Commission québécoise omit de se prononcer sur cette question, même si elle était habilitée à le faire. Puisque l'autorité provinciale refusait de s'occuper des cas de liberté surveillée, le Service correctionnel du Canada prépara un rapport adressé à la Commission nationale des libérations conditionnelles dans lequel il recommandait que Pomerleau soit libéré à certaines conditions, conformément à l'alinéa 16(1)(b) de la *Loi sur la libération conditionnelle*, à compter du 5 décembre 1988, la date à laquelle il réintégrait le système carcéral fédéral. L'appelante prononça plusieurs décisions qui se rapportaient toutes à la liberté surveillée de l'intimé et qui furent attaquées par ce dernier par voie de *certiorari* au motif qu'il ne pouvait être astreint à un régime de liberté surveillée administrée par l'appelante puisque ce régime s'appliquait à ceux à qui a été refusée la libération conditionnelle, ce qui n'était pas son cas. Le juge de première instance fit droit à la requête en *certiorari* en son entier, statuant que l'omission par la Commission québécoise des libérations conditionnelles de se prononcer sur le cas de l'intimé a fait perdre à la Commission nationale des libérations conditionnelles le droit d'imposer au requérant le régime de liberté surveillée.

La Cour a examiné deux questions en l'espèce: 1) le premier juge avait-il raison de traiter sur une base différente les deux premières décisions de la Commission des libérations conditionnelles, celles du 7 et du 28 novembre 1988? et 2) avait-il raison d'affirmer que, puisque la Commission québécoise des libérations conditionnelles avait omis de se prononcer sur la libération conditionnelle de l'intimé, la Commission canadienne avait perdu le droit d'imposer à l'intimé le régime de liberté surveillée prévu au paragraphe 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle*?

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

1) La décision rendue le 7 novembre 1988 refusait à l'intimé le droit de quitter le pays et de travailler à l'extérieur, tandis que le certificat de liberté surveillée délivré le 28 novembre faisait suite à cette décision, attestant que l'intimé serait libéré sous liberté surveillée le 5 décembre 1988. Il n'y a aucun doute, par les termes mêmes du document, que la décision du 7 novembre ne prenait effet que le 5 décembre, date à laquelle l'intimé réintégrait le système carcéral fédéral. L'appelante, si elle avait juridiction à cette date, n'a aucunement empiété sur la compétence de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Le premier juge a donc eu tort de conclure «qu'à ces dates, il appartenait à la Commission québécoise et non à la Commission nationale de se prononcer sur une telle demande». Par ailleurs, le certificat émis le 28 novembre 1988, en conformité avec le paragraphe 18(1) de la Loi, n'est pas une décision distincte et ne peut faire l'objet d'un *certiorari*.

2) Un rappel historique des dispositions portant sur la libération conditionnelle et la liberté surveillée démontre que l'ar-

21 of the *Parole Act*, which governs mandatory supervision, is not conditional on release on parole. In *Re Moore and the Queen*, the Ontario Court of Appeal defined mandatory supervision as a procedure whereby an inmate, who has not been granted parole, is released before the expiration of the sentence imposed at a date set by statute and over which the National Parole Board has no control. It should be pointed out that the words "to whom parole was not granted" appearing in former subsection 15(1) of the *Parole Act* have been deleted and replaced by the word "solely" in the present subsection 21(1) in order to clarify the definition of "mandatory supervision". The formula established by section 25 of the present Act for determining the date of release on mandatory supervision produces a maximum earned remission of one third of the sentence imposed by the Court, which means that an inmate must theoretically serve two thirds of his sentence before being released on mandatory supervision. As explained in *Moore* and clarified in the *Ouimet Report*, the provisions dealing with mandatory supervision were adopted for the purpose of remedying the situation preceding the enactment of the *Criminal Law Amendment Act, 1968-69*, whereby anyone released by reason of the provisions of the *Penitentiary Act* relating to earned remission was not subject to the supervision of the National Parole Board for the balance of his sentence. The aim was to develop a system under which almost every convict would be released under some form of supervision.

Parole is a completely separate system. It is defined in section 2 of the *Parole Act* as "authority granted under this Act to an inmate to be at large during the inmate's term of imprisonment and includes day parole". According to paragraph 16(1)(a) of the Act, it may be granted to an inmate, subject to any terms or conditions the Parole Board considers reasonable. The Trial Judge was obviously influenced by the wording of section 15 of the Act itself, namely the words "the Board shall review". He could not, however, link these two systems and make the application of mandatory supervision conditional on parole, since the words "solely as a result of remission, including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days" in subsection 21(1) of the Act refer to earned remission and have nothing to do with parole. Parliament's intention as to the meaning of the word "solely" was not that given by the Trial Judge. During consideration of Bill C-51 by the Committee on Justice and Legal Affairs, the words "to whom parole was not granted" were replaced by the word "solely" to clarify the definition of "mandatory supervision". It appears that some inmates to whom parole had been granted but later revoked or forfeited claimed that they were not subject to mandatory supervision because of the words "to whom parole was not granted". Parliament's clear intention was therefore to make the inmate subject to mandatory supervision, even where parole has been granted and revoked. The same is undoubtedly true where parole has never been granted. Accordingly, the Trial Judge erred in holding that the National

ticle 21 de la *Loi sur la libération conditionnelle*, qui porte sur la liberté surveillée, ne dépend pas, dans son application, de la mise en liberté conditionnelle. Dans *Re Moore and the Queen*, la Cour d'appel de l'Ontario définissait la liberté surveillée comme une mesure par laquelle un détenu qui n'a pas obtenu la libération conditionnelle se voit élargir, avant d'avoir purgé intégralement sa peine, à la date prévue par la loi, date dont la fixation ne relève aucunement de la compétence de la Commission nationale des libérations conditionnelles. À noter que les mots «à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée», qui figuraient au paragraphe 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ont été supprimés et remplacés par le mot «uniquement» dans le paragraphe 21(1) de la loi actuelle pour clarifier la définition de «surveillance obligatoire». La formule établie par l'article 25 de la Loi actuelle pour déterminer la date de la mise en liberté surveillée permet une réduction méritée maximum du tiers de la sentence prononcée par la Cour, ce qui signifie qu'en principe, un détenu doit purger les deux tiers de sa peine avant de pouvoir bénéficier de la liberté surveillée. Comme il a été expliqué dans l'arrêt *Moore*, et clarifié dans le *Rapport Ouimet*, les dispositions ayant trait à la liberté surveillée ont été adoptées dans le but de corriger la situation qui existait avant l'adoption de la *Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*, selon laquelle toute personne qui recouvrait la liberté par suite des dispositions de la *Loi sur les pénitenciers* ayant trait à la réduction de peine méritée n'était l'objet d'aucune surveillance de la part de la Commission nationale des libérations conditionnelles durant la période restante de sa peine. L'objectif était la mise au point d'un système grâce auquel à peu près tous les détenus seraient libérés tout en restant assujettis à une certaine surveillance.

La libération conditionnelle est un système complètement à part. Elle est définie à l'article 2 de la *Loi sur la libération conditionnelle* comme étant une «autorisation accordée à un détenu, sous le régime de la présente Loi, d'être en liberté pendant son temps d'emprisonnement, y compris le régime de semi-liberté». Elle peut, dit l'alinéa 16(1)a) de la Loi, être accordée à un détenu, aux conditions que la Commission nationale des libérations conditionnelles juge raisonnables. Le premier juge a manifestement été influencé par la rédaction même de l'article 15 de la Loi, à savoir les mots «la Commission examine». Il ne pouvait cependant relier les deux systèmes et faire dépendre l'application du régime de liberté surveillée à celui de la libération conditionnelle, puisque les mots «uniquement par suite d'une réduction, y compris une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours» du paragraphe 21(1) de la Loi réfèrent à la réduction méritée et n'ont rien à voir avec la libération conditionnelle. L'intention du Parlement, quant au sens à donner au mot «uniquement», n'était pas celle que donne le premier juge. Lors de l'étude du projet de loi C-51 devant le Comité justice et questions juridiques, les mots «à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée» furent remplacés par le terme «uniquement» afin de clarifier la définition de «surveillance obligatoire». Il semble que certains détenus ayant bénéficié d'une libération conditionnelle, qui avait été suspendue par la suite, prétendaient qu'ils n'étaient pas soumis à la liberté surveillée, étant donné l'expression «à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée». L'inten-

Parole Board had no right to impose mandatory supervision on the respondent because of the failure of the Quebec Board to grant parole.

tion claire du Parlement était donc de soumettre le détenu au régime de la liberté surveillée, même dans le cas d'une libération conditionnelle prononcée et révoquée. Il en va sans nul doute de même dans le cas d'une libération conditionnelle jamais prononcée. En conséquence, le premier juge a eu tort de statuer que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'avait pas le droit d'imposer à l'intimé le régime de liberté surveillée parce que la Commission québécoise avait omis de prononcer la libération conditionnelle.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to Promote the Parole of Inmates, R.S.Q., c. L-1.1, s. 20.

Criminal Law Amendment Act, 1968-69, S.C. 1968-69, c. 38, s. 101.

Criminal Law Amendment Act, 1977, S.C. 1976-77, c. 53, ss. 28(1), 40.

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 2(g).

Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 15(1).

Parole Act, R.S.C., 1985, c. P-2, ss. 2, 12(1), 15(1) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 34, s. 3), 16(1)(a),(b), 18(1) (as am. *idem*, c. 35, s. 6), 19(1), 21(1),(2) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 10), 21.1 to 21.6 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 34, s. 5), 22 to 25 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 203; (2nd Supp.), c. 34, ss. 6, 7, 13; c. 35, ss. 11, 12), 26.

Parole Regulations, C.R.C., c. 1249, s. 5 (as am. by SOR/79-88, s. 1), 19.1 (as am. by SOR/86-915, s. 5; SOR/91-563, s. 18).

Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 24.

Penitentiary Act, R.S.C., 1985, c. P-5, s. 25 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 34, s. 10).

Prisons and Reformatories Act, R.S.C., 1985, c. P-20, s. 5 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 31).

The Penitentiary Act of 1868, S.C. 1868, c. 75.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Re Moore and The Queen (1983), 41 O.R. (2d) 271; 147 D.L.R. (3d) 528; 4 C.C.C. (3d) 206; 33 C.R. (3d) 99; 52 N.R. 258 (C.A.), *affid sub nom. Oag v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 658; (1983), 41 O.R. (2d) 281; 52 A.R. 347; 147 D.L.R. (3d) 538; [1984] 2 W.W.R. 191; 29 Alta. L.R. (2d) 1; 33 C.R. (3d) 97.

REVERSED:

Pomerleau v. Canada (National Parole Board), j (T-413-91, Denault J., order dated 25/3/91, not yet reported).

LOIS ET RÈGLEMENTS

L'Acte des pénitenciers de 1868, S.C. 1868, chap. 75.

Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal, S.C. 1968-69, chap. 38, art. 101.

Loi de 1977 modifiant le droit pénal, S.C. 1976-77, chap. 53, art. 28(1), 40.

Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus, L.R.Q., chap. L-1.1, art. 20.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 2(g).

Loi sur la libération conditionnelle, L.R.C. (1985), chap. P-2, art. 2, 12(1), 15(1) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 34, art. 3), 16(1)a),b), 18(1) (mod. *idem*, chap. 35, art. 6), 19(1), 21(1),(2) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 35, art. 10), 21.1 à 21.6 (ajoutés par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 34, art. 5), 22 à 25 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), chap. 27, art. 203; (2^e suppl.), chap. 34, art. 6, 7, 13; chap. 35, art. 11, 12), 26.

Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 15(1).

Loi sur les pénitenciers, L.R.C. (1985), chap. P-5, art. 25 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 34, art. 10).

Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 24.

Loi sur les prisons et les maisons de correction, L.R.C. (1985), chap. P-20, art. 5 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 35, art. 31).

Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, C.R.C., chap. 1249, art. 5 (mod. par DORS/79-88, art. 1), 19.1 (mod. par DORS/86-915, art. 5; DORS/91-563, art. 18).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Re Moore and The Queen (1983), 41 O.R. (2d) 271; 147 D.L.R. (3d) 528; 4 C.C.C. (3d) 206; 33 C.R. (3d) 99; 52 N.R. 258 (C.A.), *conf. sub nom. Oag c. La Reine et autres*, [1983] 1 R.C.S. 658; (1983), 41 O.R. (2d) 281; 52 A.R. 347; 147 D.L.R. (3d) 538; [1984] 2 W.W.R. 191; 29 Alta. L.R. (2d) 1; 33 C.R. (3d) 97.

DÉCISION INFIRMÉE:

Pomerleau c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles), (T-413-91, juge Denault, ordonnance en date du 25-3-91, non publiée).

REFERRED TO:

Truscott v. Director of Mountain Institution et al. (1983), 147 D.L.R. (3d) 741; 4 C.C.C. (3d) 199; 33 C.R. (3d) 121 (B.C.C.A.).

AUTHORS CITED

Canada, House of Commons, Standing Committee on Justice and Legal Affairs. *Minutes of Proceedings and Evidence*. Issue No. 22 (June 16, 1977), at p. 22:100.

Cole, David P. and Manson, Allan. *Release from Imprisonment—The Law of Sentencing, Parole and Judicial Review*, Toronto: Carswell, 1990.

Report of the Canadian Committee on Corrections—Toward Unity: Criminal Justice and Corrections (Ottawa: Queen's Printer, 31 March 1969) (Chair: R. Ouimet).

COUNSEL:

David Lucas for respondent (appellant).

No one appearing for applicant (respondent).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for respondent (appellant).

Pierre Cloutier, Montréal, for applicant (respondent).

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DESJARDINS J.A.: This is an appeal from a decision of the Trial Division* dealing with the issue of whether the appellant retains jurisdiction to decide with respect to the respondent's mandatory supervision under the authority of subsection 21(1) of the *Parole Act*¹ (the "Act") because the Commission

* Editor's Note: The order of Denault J. herein was issued on March 25, 1991 but not made public until April, 1992. The Trial Division Court file number was T-413-91. The reasons for order of Denault J. have not been selected for publication in the Federal Court Reports as the facts of the case are sufficiently set out in the reasons for judgment of Desjardins J.A.

¹ R.S.C., 1985, c. P-2:

21. (1) Where an inmate is released from imprisonment prior to the expiration of his sentence according to law solely as a result of remission, including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days, the inmate

(Continued on next page)

DÉCISION CITÉE:

Truscott v. Director of Mountain Institution et al. (1983), 147 D.L.R. (3d) 741; 4 C.C.C. (3d) 199; 33 C.R. (3d) 121 (C.A.C.-B.).

DOCTRINE

Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques. *Procès-verbaux et témoignages*. fascicule n° 22 (16 juin 1977), à la p. 22:100.

Cole, David P. et Manson, Allan. *Release from Imprisonment—The Law of Sentencing, Parole and Judicial Review*, Toronto: Carswell, 1990.

Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle—Justice pénale et correction: un lien à forger (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 31 mars 1969) (Président: R. Ouimet).

AVOCATS:

David Lucas pour l'intimée (appelante).

Personne n'a comparu pour le requérant (intimé).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée (appelante).

Pierre Cloutier, Montréal, pour le requérant (intimé).

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Cet appel d'une décision de la Section de première instance* porte sur la question de savoir si l'appelante a toujours juridiction pour décider de la mise en liberté surveillée de l'intimé sous l'autorité du paragraphe 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle*¹ («la Loi») parce que la

* Note de l'arrêstiste: L'ordonnance du juge Denault en l'espèce a été prononcée le 25 mars 1991, mais n'a été rendue publique qu'au mois d'avril 1992. Le numéro du greffe de la Section de première instance est T-413-91. Les motifs de l'ordonnance du juge Denault ne seront pas publiés dans le Recueil des arrêts de la Cour fédérale, car les motifs du jugement du juge Desjardins, J.C.A. expliquent suffisamment les faits de la cause.

¹ L.R.C. (1985), chap. P-2:

21. (1) Par dérogation à toute autre loi, le détenu qui est mis en liberté avant l'expiration légale de sa peine, uniquement par suite d'une réduction, y compris une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours est astreint à la

(Suite à la page suivante)

québécoise des libérations conditionnelles, mise en cause herein, failed to grant the respondent parole while he was under its jurisdiction.

The respondent was sentenced to fourteen years in penitentiary on July 20, 1979, for various offences under the *Criminal Code*. For security reasons, he was transferred from a federal penitentiary to a provincial prison on June 25, 1982, pursuant to section 5 of the *Prisons and Reformatories Act*,² and to an agreement entered into between the Government of Canada and the Government of Quebec on February 15, 1974. He remained there until December 5, 1988. Beginning on June 25, 1982, he was granted temporary absences, renewable every fourteen days, on a continuous basis. According to section 16 of the *Parole Act* and section 5 of the Regulations [*Parole Regulations*, C.R.C., c. 1249 (as am. by SOR/79-88, s. 1)], he became eligible for parole on March 20, 1984. The Commission québécoise des libérations conditionnelles, which was empowered to review the parole records of inmates incarcerated in institutions under subsection 12(1) of the *Parole Act*³ and section 20 of *An Act to Promote the Parole of of*

(Continued from previous page)

shall, notwithstanding any other Act, be subject to mandatory supervision commencing on the inmate's release and continuing for the duration of the remission.

² R.S.C., 1985, c. P-20, s. 5 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 31] reads as follows:

5. (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of any province for the transfer of inmates from any penitentiary in Canada to any prison in that province.

(2) The Commissioner of Corrections or a member of the Canadian Penitentiary Service designated by the Commissioner may direct transfers of inmates in accordance with agreements entered into under subsection (1).

(3) An inmate transferred under this section or under an agreement made pursuant to any other lawful authority shall be deemed to be lawfully confined in the receiving prison and is subject to all the statutes, regulations and rules applicable in the receiving prison.

³ 12. (1) The lieutenant governor in council of a province may appoint a Board of Parole for that province to exercise parole jurisdiction, in accordance with this Act and the regulations, in respect of inmates detained in a provincial institution,

(Continued on next page)

Commission québécoise des libérations conditionnelles, mise en cause, a omis de prononcer la libération conditionnelle de l'intimé lorsque ce dernier était sous sa juridiction.

^a L'intimé a été condamné à quatorze ans de pénitencier, le 20 juillet 1979, pour diverses infractions au *Code criminel*. Pour des raisons de sécurité, il fut transféré, le 25 juin 1982, d'un pénitencier fédéral à une prison provinciale en vertu de l'article 5 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*² et par suite de l'entente intervenue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec le 15 février 1974. Il y demeura jusqu'au 5 décembre 1988. ^b À partir du 25 juin 1982, il bénéficia, de façon continue, de permissions de sortir renouvelables tous les quatorze jours. Suivant l'article 16 de la *Loi sur la libération conditionnelle* et l'article 5 du Règlement [*Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, C.R.C., chap. 1249 (mod. par DORS/79-88, art. 1)], il était éligible à une libération conditionnelle à compter du 20 mars 1984. La Commission québécoise des libérations conditionnelles, habilitée à étudier les dossiers de libération conditionnelle des détenus incarcérés dans les établissements de la province en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle*³ et de l'article 20 de la *Loi favori-*

(Suite de la page précédente)

liberté surveillée dès son élargissement et pendant toute la durée de la réduction.

² L.R.C. (1985), chap. P-20, l'art. 5 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 35, art. 31] se lit comme suit:

5. (1) Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec les gouvernements provinciaux des accords prévoyant le transfèrement de détenus des pénitenciers fédéraux aux prisons provinciales.

(2) Le commissaire aux services correctionnels ou son délégué au sein du Service canadien des pénitenciers peut ordonner le transfèrement des détenus conformément aux accords visés au paragraphe (1).

(3) Les détenus transférés conformément au présent article ou en vertu d'autres accords autorisés par la loi sont réputés être en détention légale dans la prison de destination; ils sont assujettis aux lois, règlements et règles en vigueur dans celle-ci.

³ 12. (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut instituer, pour sa province, une commission des libérations conditionnelles chargée d'examiner, dans le cadre de la présente loi et de ses règlements, les dossiers de libération conditionnelle de

(Suite à la page suivante)

Inmates,⁴ failed to make a decision with respect to the respondent's parole. However, he was to be released on mandatory supervision, starting on December 5, 1988, in accordance with section 21 of the *Parole Act*. Given that the provincial authority refused to deal with parole cases in the province, officials of the Correctional Service Canada (CSC) prepared a report in order to present recommendations to the appellant so that starting on December 5, 1988, the day when the respondent returned to the federal penitentiary system, he could be released on the conditions imposed by the appellant pursuant to paragraph 16(1)(b) of the *Parole Act*.

The appellant made a number of decisions which were contested by the respondent via *certiorari* on the ground that he could not be released subject to a mandatory supervision administered by the appellant since, according to him, such release applied to people who had been refused parole, which was not the case in his situation since no authority had ever reviewed his case. The decisions of the appellant against which the application for *certiorari* was brought were as follows:⁵

(Continued from previous page)

other than inmates sentenced to life imprisonment as a minimum punishment, inmates in respect of whom sentences of death have been commuted to life imprisonment or inmates sentenced to detention in a penitentiary for an indeterminate period.

⁴ R.S.Q., c. L-1.1, s. 20:

20. From the time an inmate is committed to a house of detention, the commission is seized of right of his record and examines it at the times fixed by regulation, unless he renounces thereto in writing.

The commission may, upon application, examine the case of an inmate whose parole it has previously refused or revoked. However, it is not bound to examine an application for parole produced within six months following the decision to refuse or to revoke parole, by an inmate whose sentence of imprisonment is less than two years, nor an application produced within two years of that decision, by an inmate whose sentence of imprisonment is at least two years.

⁵ Appeal Book, at pp. 8 to 11. The expression "*libération sous surveillance obligatoire*", which is found in some of the appellant's decisions, was replaced by "*liberté surveillée*" in accordance with the new French terminology found in the

(Continued on next page)

*sant la libération conditionnelle des détenus*⁴ omit to se prononcer sur la libération conditionnelle de l'intimé. Il devait cependant être mis en liberté surveillée, à compter du 5 décembre 1988, suivant l'article 21 de la *Loi sur la libération conditionnelle*. Étant donné que l'autorité provinciale refusait de s'occuper des cas de libertés surveillées dans la province, les autorités du Service correctionnel canadien (SCC) préparèrent un rapport dans le but de formuler à l'appelante des recommandations pour que, dès le 5 décembre 1988, jour où l'intimé réintégrait le système carcéral fédéral, il puisse être libéré aux conditions imposées par celle-ci en vertu de l'alinéa 16(1)(b) de la *Loi sur la libération conditionnelle*.

L'appelante prononça plusieurs décisions qui furent attaquées par voie de *certiorari* par l'intimé au motif qu'il ne pouvait être astreint à un régime de liberté surveillée administré par l'appelante puisque ce régime, selon lui, s'applique à ceux à qui a été refusée une libération conditionnelle, ce qui n'est pas son cas puisque aucune autorité n'a jamais étudié son dossier. Les décisions de l'appelante faisant l'objet de la requête en *certiorari* sont les suivantes⁵:

(Suite de la page précédente)

détenus incarcérés dans les établissements de la province, à l'exception de ceux qui ont été condamnés pour une infraction punissable d'au moins l'emprisonnement à perpétuité, ou dont la sentence de mort a été commuée en emprisonnement à perpétuité, ou qui ont été condamnés au pénitencier pour une période indéterminée.

⁴ L.R.Q., chap. L-1.1, art. 20:

20. Dès qu'un détenu est admis dans l'établissement de détention, la commission est saisie de plein droit de son dossier et l'examine aux époques fixées par règlement, à moins qu'il n'y renonce par écrit.

La commission peut, sur demande, examiner le cas d'un détenu dont elle a déjà refusé ou révoqué la libération conditionnelle. Toutefois, elle n'est pas tenue d'examiner une demande de libération conditionnelle présentée dans les six mois qui suivent la décision de refuser ou de révoquer la libération, par un détenu dont la peine d'emprisonnement est inférieure à deux ans, ni une demande présentée dans les deux ans de cette décision, par celui dont la peine est d'au moins deux ans.

⁵ D.A., aux p. 8 à 11. L'expression «libération sous surveillance obligatoire», que l'on retrouve dans certaines des décisions de l'appelante, a été remplacée par «liberté surveillée» conformément à la nouvelle terminologie française que l'on

(Suite à la page suivante)

(a) A decision dated November 7, 1988, refusing the respondent the right to leave the country and work abroad;⁶

(b) A parole certificate issued on November 28, 1988, giving effect to the decision of November 7, 1988, attesting that the respondent would be released on mandatory supervision on December 5, 1988, in accordance with the conditions set out in section 19.1 [as am. by SOR/86-915, s. 5; SOR/91-563, s. 18] of the Regulations, reproduced on the back of the certificate;⁷

(c) A decision dated February 13, 1989 authorizing the respondent to leave Canada permanently;⁸

(d) A decision dated June 8, 1989, amending the conditions of mandatory supervision and providing that the respondent was required to meet annually with a representative of the Correctional Service Canada and to maintain monthly contact with the person responsible for his case in the anti-gang section of the Montreal Urban Community police department;⁹

(e) A decision dated July 6, 1990, providing, *inter alia*:

[TRANSLATION] Special conditions imposed:

- Refrain from associating with any person whom you know to have a criminal record, or for whom you have reason to believe that he/she has a criminal record, including members of your family who have criminal records. (Mr. Pomerleau agrees to these special conditions of his own free will.)
- Given that most of your problems are in general a result of the fact that your brothers, as well as certain other people, incited you to commit criminal offences, the Board believes that by imposing these conditions it might to some extent protect you from negative influences and at the same time might facilitate your social reintegration. These special conditions will remain in effect until the end of your sentence.¹⁰

(f) A decision dated August 3, 1990 authorizing the respondent to travel to New York, in the United

a) Une décision rendue le 7 novembre 1988 refusant à l'intimé le droit de quitter le pays et de travailler à l'extérieur⁶;

b) Un certificat de liberté surveillée délivré le 28 novembre 1988 faisant suite à la décision du 7 novembre 1988, attestant que l'intimé sera libéré sous liberté surveillée le 5 décembre 1988, selon les conditions énoncées à l'article 19.1 [mod. par DORS/86-915, art. 5; DORS/91-563, art. 18] du Règlement reproduites à l'endos du certificat⁷;

c) Une décision rendue le 13 février 1989 autorisant l'intimé à quitter définitivement le Canada⁸;

d) Une décision rendue le 8 juin 1989 modifiant les conditions de la liberté surveillée et prévoyant que l'intimé devait rencontrer annuellement un représentant du Service correctionnel du Canada et devait maintenir des contacts mensuels avec le responsable de son dossier à la section anti-gang du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal⁹;

e) Une décision rendue le 6 juillet 1990 prévoyant notamment:

Conditions spéciales imposées:

- Défense de fréquenter toute personne que vous savez ou que vous avez raison de croire posséder un dossier criminel y incluant les membres de votre famille ayant des dossiers criminels. (Monsieur Pomerleau accepte ces conditions spéciales de son plein gré.)
- Tenant compte du fait que la plupart de vos problèmes émanent en général du fait que vos frères vous ont incité à commettre des actes criminels, en plus de certaines autres personnes, la Commission croit que l'imposition de ces conditions pourraient vous empêcher de subir une certaine influence négative et d'un même coup pourrait faciliter votre intégration sociale. Ces conditions spéciales demeurent jusqu'à la fin de votre sentence¹⁰.

f) Une décision rendue le 3 août 1990 autorisant l'intimé à se rendre à New York, É.-U., dans le

(Continued from previous page)

Parole Regulations, C.R.C., c. 1249 (as am. by SOR/91-563), 26 September 1991.

⁶ A.B., at pp. 42 and 44.

⁷ A.B., at p. 47.

⁸ A.B., at pp. 49-50.

⁹ A.B., at pp. 57-58.

¹⁰ A.B., at p. 72.

(Suite de la page précédente)

retrouve au Règlement sur la libération conditionnelle de détenus [C.R.C., chap. 1249] (mod. par DORS/91-563), 26 septembre 1991.

⁶ D.A., aux p. 42 et 44.

⁷ D.A., à la p. 47.

⁸ D.A., aux p. 49 et 50.

⁹ D.A., aux p. 57 et 58.

¹⁰ D.A., aux p. 67 et 68.

States, for purposes of his work, from August 6, 1990 to August 7, 1990.¹¹

The Trial Judge allowed the application in its entirety. First, he gave the following explanation with respect to the two decisions of November 7, 1988 and November 28, 1988:¹²

On November 7, 1988, the National Parole Board refused the applicant the right to leave the country, which request had been made to the Correctional Service Canada. The C.S.C. issued a report which was favourable to the applicant, which report was apparently sent to the National Parole Board. It refused to grant the request. On November 28, 1988, the National Parole Board also issued a mandatory supervision certificate (R-10) setting the conditions of the applicant's mandatory supervision, commencing on December 5, 1988. It appears from the evidence (paragraph 8 of the affidavit of Claude Barrette) that as of the mandatory supervision date "the province would return the applicant to the federal system on that date, given that the province refused to deal with mandatory supervision cases in the province".

I believe that on these dates it was the Quebec Commission and not the National Parole Board which should have decided such a request. Under the terms of section 6 of the federal/provincial agreement signed in 1974, the parties covenanted and agreed "that, to the extent permitted by law, persons whose custody is transferred pursuant to clause 1 or clause 2 of this agreement shall, during such custody, be subject in all matters to the jurisdiction of the lawful authorities of the party hereto to whom such custody has been transferred". (Emphasis added.) Undoubtedly section 13 of the Act gives exclusive jurisdiction to the National Parole Board with respect to granting or refusing parole or escorted temporary absences, but the beginning of the section provides that this power must be exercised "subject to this Act", which clearly includes section 12. An inmate incarcerated in a provincial institution which has appointed a board of parole is therefore subject to that board. The National Parole Board therefore erred in making decisions on November 7 and 28 with respect to the applicant.

He continued:

Subsequently, on February 13, 1989, June 8, 1989, July 16, 1990 [sic] and August 3, 1990, the National Parole Board made certain decisions with respect to him under the terms of which he was refused the right to leave the country permanently and was required to meet annually with a representative of the Correctional Service Canada and to maintain monthly contact with the person responsible for his case. The last deci-

cadre de son travail, soit du 6 août 1990 au 7 août 1990¹¹.

Le premier juge fit droit à la requête en son entier. Il donna d'abord l'explication suivante en ce qui a trait aux deux décisions du 7 novembre 1988 et du 28 novembre 1988¹²:

Le 7 novembre 1988, la Commission nationale a refusé au requérant le droit de quitter le pays, demande qui avait été faite au Service correctionnel du Canada. Le S.C.C. a émis un rapport favorable au requérant, rapport qui a, de toute évidence, été acheminé à la Commission nationale. Elle a refusé d'y faire droit. Le 28 novembre 1988, la Commission nationale a aussi délivré un certificat de surveillance obligatoire (R-10) fixant les conditions de la surveillance obligatoire du requérant, à compter du 5 décembre 1988. Il appert en effet de la preuve (paragraphe 8 de l'affidavit de Claude Barrette) qu'à compter de la date de la surveillance obligatoire, «la province retournerait le requérant au système fédéral à cette date, étant donné que la province refusait de s'occuper des cas de surveillance obligatoire dans la province».

J'estime qu'à ces dates, il appartenait à la Commission québécoise et non à la Commission nationale de se prononcer sur une telle demande. Aux termes de l'article 6 de l'entente fédérale/provinciale intervenue en 1974, les parties ont accepté et convenu «que, dans la mesure où la loi le permet, les personnes dont la garde est transférée conformément à la clause 1 ou la clause 2 de la présente entente, relèveront à tous points de vue, durant leur détention, des autorités légales à qui cette garde a été transférée». (C'est moi qui souligne.) Sans doute l'article 13 de la loi accorde-t-il une compétence exclusive à la Commission nationale en matière d'octroi ou de refus de libérations conditionnelles ou de permissions de sortir sous surveillance, mais le début de l'article précise que ce pouvoir doit être exercé «sous réserve des autres dispositions de la présente loi», ce qui, manifestement, inclut l'article 12. Un détenu incarcéré dans un établissement d'une province qui a institué une commission des libérations conditionnelles est donc sujet à cette commission. C'est donc à tort que la Commission nationale a pris, les 7 et 28 novembre 1988, des décisions au sujet du requérant.

Puis, il reprit:

Par la suite, le 13 février 1989, le 8 juin 1989, le 16 juillet 1990 [sic] et le 3 août 1990, la Commission nationale a pris certaines décisions à son sujet aux termes desquelles on lui refusait le droit de quitter définitivement le pays, on l'obligeait à rencontrer annuellement un représentant du Service correctionnel du Canada et à maintenir des contacts mensuels avec le responsable de son dossier. La dernière décision (3 août 1990)

¹¹ A.B., at p. 72.

¹² A.B., at pp. 101-103.

¹¹ D.A., à la p. 72.

¹² D.A., aux p. 101 à 103.

sion (August 3, 1990) permitted him to go to New York for purposes of his work, in response to a request by him for such permission.

All these decisions, even the decisions dated November 7 and 28, 1988, were the subject of an application for *certiorari* based on a narrow interpretation of subsection 21(1) of the *Parole Act*. This section reads as follows:

21. (1) Where an inmate is released from imprisonment prior to the expiration of his sentence according to law solely as a result of remission, including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days, the inmate shall, notwithstanding any other Act, be subject to mandatory supervision commencing on the inmate's release and continuing for the duration of the remission. [Emphasis added.]

We should also take note of section 21.1 [R.S.C., 1985, c. 34 (2nd Supp.), s. 5], also reproduced as an annex:

21.1 Remission is credited, in accordance with the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act*, against the sentence being served by an inmate and entitles the inmate to be released from imprisonment prior to the expiration of the sentence according to law unless the Board directs pursuant to paragraph 21.4(4)(a) that the inmate shall not be so released. [Emphasis added.]

According to the applicant, mandatory supervision applies to an inmate who is released prior to the expiration of the sentence according to law, solely as a result of remission, including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days, that is, to an inmate who has been refused parole or who has waived parole in writing.

I believe that in this case the failure or neglect of the Commission québécoise des libérations conditionnelles to decide the case of the applicant, who was an inmate in a provincial prison and under its jurisdiction, when it was obliged to do so under sections 12 and 15 of the *Parole Act* and under its own enabling legislation, resulted in the National Parole Board losing the right to make the applicant subject to mandatory supervision as set out in section 21 of the Act cited above.

He then examined section 21 of the *Parole Act* and mandatory supervision:¹³

Section 21, which deals with mandatory supervision, applies to everyone who was sentenced to imprisonment in or transferred to a penitentiary on and after August 1, 1970. This is the substance of subsection 21(6).

In order to understand the actual effect of subsection 21(1), relating to mandatory supervision, we must examine the provisions of the *Parole Act* as a whole and read each in relation to the others. This statute establishes two broad categories of release. This may be inferred both from section 18 of the Act, under which the Board grants "parole to an inmate, or an

lui permettait de se rendre à New York dans le cadre de son travail, à la suite d'une demande en ce sens de sa part.

Toutes ces décisions, même celles du 7 et du 28 novembre 1988, font l'objet d'une demande de *certiorari* fondée sur une interprétation restrictive du paragraphe 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle*. Cet article se lit comme suit:

21. (1) Par dérogation à toute autre loi, le détenu qui est mis en liberté avant l'expiration légale de sa peine, uniquement par suite d'une réduction, y compris une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours, est astreint à la liberté surveillée dès son élargissement et pendant toute la durée de la réduction. [C'est moi qui souligne.]

Il importe aussi de reproduire l'article 21.1 [L.R.C. (1985), chap. 34 (2^e suppl.), art. 5], aussi reproduit en annexe:

21.1 La réduction de peine est appliquée, conformément à la *Loi sur les pénitenciers* et à la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, à la peine d'emprisonnement purgée par le détenu et permet à ce dernier d'être mis en liberté avant l'expiration légale de sa peine, sauf si la Commission ordonne, en vertu de l'alinéa 21.4(4)a) qu'il ne soit pas mis en liberté. [C'est moi qui souligne.]

Selon le requérant, le régime de liberté surveillée s'applique au détenu qui est mis en liberté avant l'expiration légale de sa peine, uniquement par suite d'une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours, c'est-à-dire à celui à qui on a refusé une libération conditionnelle ou qui y a renoncé par écrit.

J'estime en effet qu'en l'occurrence, l'omission ou la négligence par la Commission québécoise des libérations conditionnelles de se prononcer sur le cas du requérant, détenu dans une prison provinciale et sous sa juridiction, alors qu'elle en avait l'obligation en vertu des articles 12 et 15 de la *Loi sur la libération conditionnelle* et de sa propre loi habilitante, a fait perdre à la Commission nationale des libérations conditionnelles le droit d'imposer au requérant le régime de liberté surveillée prévu à l'article 21 de la loi précitée.

Il fit ensuite une analyse de l'article 21 de la *Loi sur la libération conditionnelle* et du régime de liberté surveillée:¹³

L'article 21 qui traite de la liberté surveillée s'applique en effet à toutes les personnes qui ont été condamnées à l'emprisonnement dans un pénitencier, ou qui y ont été transférées au plus tôt le 1^{er} août 1970. Telle est la teneur du paragraphe 21(6).

Pour comprendre la portée réelle du paragraphe 21(1) traitant de la liberté surveillée, il faut examiner globalement les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* et les lire les unes en relation avec les autres. Cette loi prévoit deux grands régimes de liberté. Cela s'infère tant de l'article 18 de la Loi selon lequel un détenu bénéficie «de la libération condi-

¹³ A.B., at pp. 103-105.

¹³ D.A., aux p. 103 à 105.

inmate is released from imprisonment subject to mandatory supervision”, and from the general scheme of the Act. The first category, parole, is defined in section 2 of the Act as “authority granted under this Act to an inmate to be at large during the inmate’s term of imprisonment and includes day parole”. Within this category, as the definition indicates, there is what is called “day parole”: “parole the terms and conditions of which require the inmate to whom it is granted to return to prison from time to time during the duration of the parole or to return to prison after a specified period”.

Under the terms of section 15 of the Act, the Board shall review the case of an inmate unless he advises the Board in writing that he does not wish to be granted parole, and in all cases it must decide whether to grant or refuse day parole. Under section 17, the Board is not required, in considering whether parole should be granted or revoked, to personally interview the inmate or any person on behalf of the inmate, subject to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf. However, section 19.2 of the Regulations has been adopted, providing that not later than 15 days before the Board reviews the case of an inmate for the first time to decide whether parole should be granted or denied, the Board shall notify the inmate, in writing, of the terms and conditions of parole. As I noted earlier, the Commission québécoise des libérations conditionnelles did not examine the applicant’s case, let alone notify him of the terms and conditions of parole.

The other broad category is “mandatory supervision”. It is not defined in section 2 of the Act, but, as is set out in subsection 21(1) of the Act, it applies to an inmate who is released prior to the expiration of his sentence, solely as a result of remission, including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days. For this system to apply, the inmate must have been refused parole by the Board, or have waived it in writing, which the applicant did not do. I believe that section 15 of the Act imposes an obligation on the National Parole Board to review the case of every inmate at the time established by subsection 15(1), and that this obligation is binding on a provincial board in respect of federal inmates serving their sentence in a provincial prison. Subsection 12(1) provides that “The lieutenant governor in council of a province may appoint a Board of Parole for that province to exercise parole jurisdiction, in accordance with this Act and the regulations, in respect of inmates detained in a provincial institution . . .”. Because there is an obligation under subsection 15(1) of the Act to examine the case of every inmate, it is mandatory that the National Parole Board or the provincial boards, as the case may be, decide whether to grant or refuse parole to an inmate.

The Trial Judge then stated:¹⁴

I believe that under this Act there is a fundamental right in Canada for any inmate who is serving a sentence of two years or more to have his case reviewed by a parole board (national or provincial) and to have it decide whether the inmate will be

tionnelle ou du régime de liberté surveillée», que de l’économie générale de cette Loi. Le premier régime, celui de la libération conditionnelle, est défini à l’article 2 de la Loi et consiste en une «Autorisation accordée à un détenu, sous le régime de la présente loi, d’être en liberté pendant son temps d’emprisonnement, y compris le régime de semi-liberté». À l’intérieur de ce régime, comme le dit la définition, existe un régime dit de «semi-liberté» à savoir: «Régime de libération conditionnelle dans lequel le détenu réintègre la prison à certains moments ou au bout d’une période déterminée».

Aux termes de l’article 15 de la Loi, la Commission se doit d’examiner le cas d’un détenu sauf s’il l’avise par écrit de son refus de bénéficier d’une libération conditionnelle et elle doit décider, dans tous les cas, s’il y a lieu d’accorder ou de refuser la semi-liberté. En vertu de l’article 17, la Commission n’est pas tenue, pour rendre une décision en matière de libération conditionnelle, d’entendre le détenu ou son représentant sous réserve des règlements d’application de cette loi. L’article 19.2 du règlement a cependant été adopté aux termes duquel elle doit informer le détenu, par écrit, des modalités de sa libération conditionnelle, au plus tard 15 jours avant qu’elle entreprenne le premier examen du cas du détenu, en vue de l’octroi ou du refus de la libération conditionnelle. Comme je l’ai déjà indiqué, la Commission québécoise des libérations conditionnelles n’a pas procédé à l’étude du dossier du requérant et encore moins l’a-t-elle prévenu des modalités de sa libération.

L’autre grand régime est celui de la «liberté surveillée». Il n’est pas défini à l’article 2 de la Loi mais comme le mentionne le paragraphe 21(1) de la Loi, il s’applique au détenu qui est mis en liberté avant l’expiration légale de sa peine, uniquement par suite d’une réduction, y compris une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours. Or, pour qu’un tel régime s’applique, il faut que le détenu se soit vu refuser une libération conditionnelle par la Commission ou y ait renoncé par écrit, ce qui n’est pas le cas du requérant. J’estime en effet que l’article 15 de la Loi impose à la Commission nationale l’obligation d’examiner le cas de tout détenu, au moment fixé par le paragraphe 15(1) et cette obligation lie une commission provinciale en ce qui concerne les détenus fédéraux qui purgent leur peine dans une prison provinciale. Le paragraphe 12(1) prévoit en effet que «Le lieutenant-gouverneur en conseil peut instituer, pour sa province, une commission des libérations conditionnelles chargée d’examiner, dans le cadre de la présente loi et de ses règlements, les dossiers de libération conditionnelle de détenus incarcérés dans les établissements de la province . . .». Comme il y a obligation d’examiner le cas de tout détenu en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi, la commission nationale ou les commissions provinciales, selon le cas, doivent nécessairement statuer sur la libération conditionnelle d’un détenu, en l’acceptant ou en la refusant.

Le premier juge affirma ensuite¹⁴:

J’estime qu’en vertu de cette loi, il existe un droit fondamental au Canada, pour tout détenu qui purge une peine de deux ans et plus, de voir son cas examiné par une commission (nationale ou provinciale) des libérations conditionnelles, afin

¹⁴ A.B., at pp. 105-106.

¹⁴ D.A., aux p. 105 et 106.

released on parole. This right exists independently of the parole system provided in section 26 of the *Penitentiary Act* (R.S.C. 1970, c. P-6, now R.S.C., 1985, c. P-5, section 28) or similar systems established by the provincial governments. When the National Parole Board or a provincial board, as the case may be, has decided the case of an inmate who is eligible for parole after serving one third of his sentence, two situations may arise: either the board agrees to release the inmate on parole, on the terms and conditions set out in section 16 of the Act cited above, or it refuses to do so. If it agrees, the inmate will be released on parole on the terms and conditions which it deems desirable. On the other hand, if it refuses, the inmate will remain in penitentiary, although this does not mean that he cannot be granted temporary absences. If the inmate is not released under the parole system, he may nonetheless be granted release under another system, "mandatory supervision" which, as set out in section 21.1 of the Act cited above, entitles him "to be released from imprisonment prior to the expiration of the sentence according to law unless the Board directs pursuant to paragraph 21.4(4)(a) that the inmate shall not be so released". I conclude from this that mandatory supervision applies only to an inmate who has been refused parole or who has waived parole in writing. Accordingly, the National Parole Board had no jurisdiction to impose mandatory supervision on an inmate who had been sentenced to imprisonment in or transferred to a penitentiary on and after August 1, 1970, to use the words of subsection 21(6) of the Act, unless the inmate had been refused parole or had waived parole in writing.

He then concluded:¹⁵

Despite the temporary absences granted to the applicant, he has been deprived of his right to have his case reviewed by a board for the purpose of obtaining parole, and accordingly the National Parole Board had no jurisdiction to impose mandatory supervision on him under section 21 of the Act.

Was the Trial Judge correct to treat the first two decisions of the Parole Board, dated November 7 and 28, 1988, as being different, and, second, to hold that since the Commission québécoise des libérations conditionnelles had failed to deal with the respondent's parole the National Parole Board had lost the right to impose mandatory supervision on the respondent under subsection 21(1) of the *Parole Act*?

The appellant submits that he was not.

¹⁵ A.B., at pp. 106-107.

qu'elle statue sur la remise en liberté conditionnelle du dit détenu. Ce droit existe indépendamment du régime d'absence temporaire prévue à l'article 26 de la *Loi sur les pénitenciers* (S.R.C. 1970, chap. P-6 devenu L.R.C. (1985), chap. P-5, article 28) ou des régimes semblables mis sur pied par les autorités provinciales. Lorsque la Commission nationale ou une commission provinciale, selon le cas, a statué sur le cas d'un détenu éligible à une libération conditionnelle après avoir purgé le tiers de sa sentence, deux situations peuvent se présenter: ou la commission accepte de remettre le détenu en liberté conditionnelle selon les modalités prévues à l'article 16 de la Loi précitée, ou elle refuse de le faire. Si elle accepte, le détenu est remis en liberté selon les conditions que la commission estime souhaitables. Par contre, si elle refuse, le détenu doit demeurer incarcéré, ce qui ne signifie pas qu'il ne pourra bénéficier tout de même des régimes d'absence temporaire. Si le détenu n'est pas mis en liberté en vertu du régime de la libération conditionnelle, il peut toutefois bénéficier d'un autre régime, celui de la «liberté surveillée» qui lui permet, comme le mentionne l'article 21.1 de la loi précitée, «d'être mis en liberté avant l'expiration légale de sa peine, sauf si la Commission ordonne, en vertu de l'alinéa 21.4(4)a qu'il ne soit pas mis en liberté». J'en conclus que le régime de liberté surveillée ne s'applique qu'au détenu à qui on a refusé une libération conditionnelle ou qui y a renoncé par écrit. En conséquence, la Commission nationale des libérations conditionnelles n'avait aucune juridiction pour imposer à un détenu condamné à l'emprisonnement dans un pénitencier ou qui y a été transféré au plus tôt le 1^{er} août 1970, pour reprendre les termes du paragraphe 21(6) de la Loi, un régime de surveillance obligatoire, à moins que ce dernier se soit vu refuser une libération conditionnelle ou y ait renoncé par écrit.

Puis il conclut¹⁵:

Malgré le régime d'absences temporaires dont a bénéficié le requérant, celui-ci a été privé de son droit de faire examiner son cas par une commission en vue d'obtenir une libération conditionnelle et en conséquence, la Commission nationale des libérations conditionnelles n'avait aucune juridiction pour lui imposer le régime de liberté surveillée prévu à l'article 21 de la Loi.

Le premier juge avait-il raison de traiter sur une base différente les deux premières décisions de la Commission des libérations conditionnelles, celles du 7 et du 28 novembre 1988 et, ensuite, d'affirmer que puisque la Commission québécoise des libérations conditionnelles avait omis de se prononcer sur la libération conditionnelle de l'intimé, la Commission canadienne avait perdu le droit d'imposer à l'intimé le régime de liberté surveillée prévu au paragraphe 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle*?

L'appelante soumet que non.

¹⁵ D.A., aux p. 106 et 107.

The appellant contends, first, that it made only one decision, dated November 7, 1988, and not two, as the Trial Judge stated. The appellant made its decision with respect to the terms and conditions of mandatory supervision on November 7, 1988. It did not impose any special term or condition on the respondent. Release on mandatory supervision was subject only to the mandatory terms and conditions set out in section 19.1 of the Regulations. Because the appellant refused to modify the condition set out in paragraph 19.1(c) of the Regulations, which provides that the inmate must remain in Canada, the effect was to prevent the respondent from leaving the country and working abroad. The certificate issued on November 28, 1988 was merely an attestation of the decision of November 7, 1988, and so, according to the appellant, cannot be considered to be a decision within the meaning of paragraph 2(g) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7]. Incidentally, subsection 18(1) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 6] of the *Parole Act* provides for the issuance of this certificate. The appellant further submits that the Trial Judge confused the date of that decision and the day when it was to take effect, that is, December 5, 1988. On that date, the respondent returned to the federal penitentiary system. The appellant submits that the Trial Judge erred in finding that the appellant had no jurisdiction to decide the terms and conditions of mandatory supervision since on that date the respondent returned to the federal penitentiary system.

With respect to the decisions dated February 13, 1989, June 8, 1989, July 6, 1990 and August 3, 1990, the appellant submits that the respondent cannot rely on the failure of the provincial board to act and that board's silence to argue that the National Parole Board had no jurisdiction to impose or modify the terms and conditions of mandatory supervision which, by operation of the Act and Regulations, apply to the respondent. Starting the moment when an inmate is released as a result of remission, the Act requires that the inmate be supervised and that he not breach any of the conditions on which he is released. The absence of any decision dealing with an inmate's parole has no impact on the legal obligation imposed by section 21 of the Act, by virtue of which any inmate released before the expiration of his sentence

Elle prétend, en premier lieu, que l'appelante n'a rendu qu'une seule décision en date du 7 novembre 1988 et non deux, comme le mentionne le premier juge. C'est le 7 novembre 1988 que l'appelante a rendu sa décision quant aux conditions de liberté surveillée. Elle n'a imposé à l'intimé aucune condition particulière. La liberté surveillée n'était assujettie qu'aux conditions obligatoires prévues par l'article 19.1 du Règlement. Comme l'appelante refusait de modifier la condition énoncée à l'alinéa 19.1c) du Règlement qui prévoit que le détenu doit demeurer au Canada, l'effet fut d'empêcher l'intimé de quitter le pays et de travailler à l'extérieur. Le certificat émis le 28 novembre 1988, n'étant qu'une attestation de la décision du 7 novembre 1988, ne saurait, selon l'appelante, être considéré comme une décision au sens de l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7]. La délivrance de ce certificat est d'ailleurs prévue au paragraphe 18(1) [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 35, art. 6] de la *Loi sur la libération conditionnelle*. L'appelante soumet de plus que le premier juge a confondu la date de cette décision et le jour où cette décision devait prendre effet, soit le 5 décembre 1988. À cette date, l'intimé réintégrait le système carcéral fédéral. Le juge de première instance, soumet l'appelante, a erré en concluant que l'appelante n'avait pas juridiction pour se prononcer sur les conditions de liberté surveillée étant donné qu'à cette date, l'intimé réintégrait le système carcéral fédéral.

Quant aux décisions en date des 13 février 1989, 8 juin 1989, 6 juillet 1990 et 3 août 1990, l'appelante soumet que l'intimé ne peut invoquer l'omission de la Commission provinciale et son silence pour soutenir que la Commission nationale n'avait aucune juridiction pour imposer ou modifier les conditions de sa liberté surveillée qui, par l'effet de la Loi et du Règlement, sont applicables à l'intimé. À partir du moment où un détenu est libéré en raison d'une réduction de peine, la Loi exige que le détenu soit surveillé et qu'il n'enfreigne aucune des conditions auxquelles est assujettie sa libération. L'absence de décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu n'a aucune incidence sur l'obligation légale, décrite à l'article 21 de la Loi, suivant laquelle tout détenu libéré avant terme est assujetti à un régime de

is subject to mandatory supervision. The situations of an inmate on parole and an inmate on mandatory supervision are the same, except for the date of release. For each of them, the term of imprisonment is deemed to continue in force until the expiration thereof according to law;¹⁶ terms and conditions may be imposed;¹⁷ parole or mandatory supervision may be terminated or revoked for breach of any term or condition.¹⁸

The respondent did not appear and made no submissions, since, we are told, he is outside the country and in custody.

With respect to the first point raised by the appellant, there is no doubt, on the face of the document itself,¹⁹ that the decision dated November 7, 1988 took effect only on December 5, 1988, the date when the inmate returned to the federal penitentiary system. If the appellant had jurisdiction on that date it in no way infringed on the jurisdiction of the provincial parole board. The Trial Judge therefore erred in holding "that on those dates it was for the Commission québécoise, and not the National Parole Board, to decide such a request". Moreover, the certificate issued on November 28, 1988, in accordance with subsection 18(1) of the Act, is not a separate decision and cannot be the subject of *certiorari*.

With respect to the second issue raised by the appellant, an historical review of the provisions dealing with parole and mandatory supervision indicates that application of section 21 of the Act, which deals with mandatory supervision, is not conditional on release on parole.

¹⁶ See s. 19(1) of the *Parole Act* with respect to parole and s. 21(2) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 10] with respect to mandatory supervision.

¹⁷ See s. 16(1)(a) of the Act with respect to parole and s. 16(1)(b) with respect to mandatory supervision.

¹⁸ See s. 22 to 25 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 203; (2nd Supp.), c. 34, ss. 6, 7, 13; c. 35, ss. 11, 12] of the Act with respect to parole and s. 21(2) with respect to mandatory supervision.

¹⁹ A.B., at p. 47.

liberté surveillée. La situation d'un détenu en libération conditionnelle ou en liberté surveillée est la même sauf quant à la date de mise en liberté. Chacun est réputé continuer à purger sa peine d'emprisonnement jusqu'à l'expiration légale de celle-ci¹⁶; des conditions peuvent être imposées¹⁷; la liberté peut être terminée ou révoquée pour la violation d'une de ces conditions¹⁸.

L'intimé n'a pas comparu et n'a donc fait aucune représentation, étant, nous a-t-on dit, à l'extérieur du pays et sous garde.

Quant au premier point soulevé par l'appelante, il n'y a aucun doute, par les termes mêmes du document¹⁹, que la décision rendue le 7 novembre 1988 ne prenait effet que le 5 décembre 1988, date à laquelle l'intimé réintégrait le système carcéral fédéral. L'appelante, à cette date, si elle avait juridiction, n'a aucunement empiété sur la compétence de la Commission provinciale des libérations conditionnelles. Le premier juge a donc eu tort de conclure «qu'à ces dates, il appartenait à la Commission québécoise et non à la Commission nationale de se prononcer sur une telle demande». Par ailleurs, le certificat émis le 28 novembre 1988, en conformité avec le paragraphe 18(1) de la Loi, n'est pas une décision distincte et ne peut faire l'objet du *certiorari*.

Quant à la deuxième question soulevée par l'appelante, un rappel historique des dispositions portant sur la libération conditionnelle et la liberté surveillée démontre que l'article 21 de la Loi, qui porte sur la liberté surveillée, ne dépend pas, dans son application, de la mise en liberté conditionnelle.

¹⁶ Voir l'art. 19(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle* en ce qui a trait à la libération conditionnelle et l'art. 21(2) [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 35, art. 10] en ce qui a trait à la liberté surveillée.

¹⁷ Voir l'art. 16(1)a) de la Loi en ce qui a trait à la libération conditionnelle et l'art. 16(1)b) en ce qui a trait à la liberté surveillée.

¹⁸ Voir les art. 22 à 25 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), chap. 27, art. 203; (2^e suppl.), chap. 34, art. 6, 7, 13; chap. 35, art. 11, 12] de la Loi en ce qui a trait à la libération conditionnelle et l'art. 21(2) en ce qui a trait à la liberté surveillée.

¹⁹ D.A., à la p. 47.

In *Re Moore and the Queen*,²⁰ Mr. Justice Dubin, speaking for the Ontario Court of Appeal, defined mandatory supervision as follows:

Release on mandatory supervision is a procedure whereby an inmate of a prison who has not been granted parole is released before the expiration of the sentence imposed at a date set by statute so that the inmate may serve the balance of his sentence at large in society but under supervision and subject to return to prison if the former inmate fails to comply with the conditions governing the release. The statutory provision which governs the date of such release is to be found in s. 24 of the *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, subsequently referred to. It is a date over which the National Parole Board has no control. [Emphasis added.]²¹

Section 24 of the *Penitentiary Act*,²² to which Mr. Justice Dubin refers, became section 25 of the present Act [R.S.C. 1985, c. P-5 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 34, s. 10)]; this section, which determines the date of release on mandatory supervision, reads as follows:

25. (1) Subject to this section and section 26.1, every inmate shall be credited with fifteen days of remission of the sentence of the inmate in respect of each month and with a number of days calculated on a pro rata basis in respect of each incomplete month during which the inmate has been industrious, as determined in accordance with any Commissioner's directives made in that behalf, with regard to the program of the penitentiary in which the inmate is imprisoned.

²⁰ (1983), 41 O.R. (2d) 271, at pp. 272-273, affirmed with slight variation by the Supreme Court of Canada; the decision of that Court is reported at p. 281 of the same report series. See also [1983] 1 S.C.R. 658 [*sub nom. Oag v. The Queen et al.*].

²¹ It should be noted, however, that s. 15(1) of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2 (now s. 21(1) of the *Parole Act*), on which the definition proposed by Mr. Justice Dubin was based, then read as follows:

15. (1) Where an inmate to whom parole was not granted is released from imprisonment, prior to the expiration of his sentence according to law, as a result of remission, including earned remission, and the term of such remission exceeds sixty days, he shall, notwithstanding any other Act, be subject to mandatory supervision commencing upon his release and continuing for the duration of such remission. [Emphasis added.]

The words "to whom parole was not granted" have been deleted by S.C. 1976-77, c. 53, s. 28(1) and do not appear in the present s. 21(1) of the Act. There will be a comment later on in this judgment.

²² R.S.C. 1970, c. P-6.

Dans *Re Moore and The Queen*²⁰, le juge Dubin, au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, définissait ainsi la liberté surveillée:

La libération sous surveillance obligatoire est une mesure par laquelle un détenu qui n'a pas obtenu la libération conditionnelle se voit élargir, avant d'avoir purgé intégralement sa peine, à une date prévue par la loi, afin qu'il puisse purger le reste de sa peine au sein de la collectivité mais sous surveillance et sous peine d'être incarcéré de nouveau s'il n'observe pas les conditions de sa libération. La date de cette libération est déterminée en fonction de l'article 24 de la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6, dont il est question plus loin. Il s'agit d'une date dont la fixation ne relève aucunement de la compétence de la Commission nationale des libérations conditionnelles. [Je souligne.]²¹

Cet article 24 de la *Loi sur les pénitenciers*²², que mentionne le juge Dubin, est devenu l'article 25 de la Loi actuelle [L.R.C. (1985), chap. P-5 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 34, art. 10)]; cet article, qui détermine la date de la mise en liberté surveillée, se lit comme suit:

25. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et de l'article 26.1, tout détenu bénéficie de quinze jours de réduction de peine pour chaque mois au cours duquel il participe assidûment, comme le prévoient les règles établies à cet effet par le commissaire, au programme du pénitencier où il est incarcéré; pour les fractions de mois, le nombre de jours de réduction de peine se calcule au prorata.

²⁰ (1983), 41 O.R. (2d) 271, aux p. 272 et 273, confirmée avec quelques nuances près par la Cour suprême du Canada dont la décision est reproduite à la p. 281 du même rapport judiciaire. Voir aussi [1983] 1 R.C.S. 658 [*sub nom. Oag c. La Reine et autres*].

²¹ À noter cependant que l'art. 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2 (maintenant l'art. 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle*), sur lequel est basée la définition prononcée par le juge Dubin, se lisait alors comme suit:

15. (1) Lorsqu'un détenu à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée est mis en liberté avant l'expiration de sa sentence en conformité de la loi, à la suite d'une réduction de peine, incluant une réduction méritée et que la période de cette réduction excède soixante jours, il doit, nonobstant toute autre loi, être assujéti à une surveillance obligatoire commençant dès sa mise en liberté et se poursuivant pendant la durée de cette réduction de peine. [Je souligne.]

Les mots «à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée» ont été abrogés par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 28(1) et n'apparaissent plus dans le présent art. 21(1) de la Loi. Un commentaire suivra plus loin dans le présent jugement.

²² S.R.C. 1970, chap. P-6.

(2) The first credit of earned remission pursuant to subsection (1) shall be made not later than the end of the month next following the month the inmate is received into a penitentiary, and thereafter a credit of earned remission shall be made at intervals of not more than three months.

(3) Where an inmate was received into a penitentiary before July 1, 1978, the date of the first credit of earned remission referred to in subsection (2) is August 31, 1978, and the subsequent intervals run from that date.

(4) For the purposes of this section and section 26.1, a reference to the expiration of a sentence of an inmate according to law shall be read as a reference to the day on which the sentence expires, without taking into consideration any remission standing to the credit of the inmate.

(5) An inmate is not entitled to be released from imprisonment, solely as a result of remission,

(a) prior to the expiration according to law of the sentence the inmate is serving at the time an order is made in respect of the inmate pursuant to paragraph 21.4(4)(a) of the *Parole Act*, as determined in accordance with section 20 of that Act at the time the order is made; or

(b) where the case of the inmate is referred to the Chairman of the National Parole Board pursuant to subsection 21.3(3) of the *Parole Act* during the six months immediately preceding the presumptive release date of the inmate, prior to the rendering of the decision of the Board in connection therewith.

(6) Where an order is made in respect of an inmate pursuant to paragraph 21.4(4)(a) of the *Parole Act*, the inmate shall forfeit all statutory and earned remission standing to the credit of the inmate, whether accrued before or after the coming into force of this section.

(7) Any remission of sentence forfeited pursuant to subsection (6) shall not thereafter be recredited pursuant to subsection 25(3) of the *Parole Act*.

This formula, when read with the other provisions of the Act, as Mr. Justice Dubin stated,²³ actually produces a maximum earned remission of one third of the sentence imposed by the Court, which amounts to saying that in theory an inmate must serve two thirds of his sentence before being released on mandatory supervision. Earned remission may, however, be forfeited under section 26 of the Act.

Also in *Moore*,²⁴ Mr. Justice Dubin explained that the origin of the provisions dealing with mandatory supervision, which are set out, *inter alia*, in section 21 of the *Parole Act*, is found in section 101 of the

²³ *Moore*, supra, at p. 276.

²⁴ *Ibid.*, at pp. 277-278.

(2) La première réduction de peine est accordée au plus tard à la fin du mois qui suit celui où le détenu a été écroué; les réductions ultérieures interviennent à des intervalles d'au plus trois mois.

(3) Pour les détenus écroués avant le 1^{er} juillet 1978, la date de la première réduction de peine est le 31 août 1978, les intervalles de réduction ultérieure se déterminant à compter de cette date.

(4) Pour l'application du présent article et de l'article 26.1, la mention de l'expiration légale de la peine que purge un détenu s'entend de la mention de la date à laquelle sa peine d'emprisonnement prend fin, sans qu'il soit tenu compte des réductions de peine à son actif.

(5) Un détenu n'a pas le droit d'être mis en liberté du seul fait d'une réduction de peine:

a) avant l'expiration légale de la peine qu'il purge au moment de l'ordonnance prévue à l'alinéa 21.4(4)a) de la *Loi sur la libération conditionnelle*, déterminée conformément à l'article 20 de cette loi à la date où l'ordonnance est rendue;

b) lorsque le cas du détenu est renvoyé au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles en vertu du paragraphe 21.3(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle* dans les six mois précédant la date prévue pour sa libération, avant que la Commission n'ait rendu une décision à ce sujet.

(6) Le détenu visé par une ordonnance rendue en vertu de l'alinéa 21.4(4)a) de la *Loi sur la libération conditionnelle* est déchu du droit à la réduction de peine inscrite à son actif avant ou après l'entrée en vigueur du présent article.

(7) La déchéance visée au paragraphe (6) ne peut être annulée en vertu du paragraphe 25(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle*.

L'effet de cette formule, lue avec les autres dispositions de la Loi, permet, comme l'affirme le juge Dubin²³, une réduction méritée maximum du tiers de la sentence prononcée par la Cour, ce qui équivaut à dire qu'en principe un détenu doit purger les deux tiers de sa peine avant de pouvoir bénéficier de la liberté surveillée. La réduction méritée peut cependant faire l'objet d'une déchéance prévue à l'article 26 de la Loi.

Toujours dans l'affaire *Moore*²⁴, le juge Dubin explique que les dispositions ayant trait à la liberté surveillée, que l'on retrouve notamment à l'article 21 de la *Loi sur la libération conditionnelle*, tirent leur

²³ *Moore*, supra, à la p. 276.

²⁴ *Ibid.* aux p. 277 et 278.

Criminal Law Amendment Act, 1968-69.²⁵ During the period which preceded the enactment of that Act, unlike the case of a person under parole, anyone released by reason of the provisions of the *Penitentiary Act* relating to earned remission was not subject to the supervision of the National Parole Board for the balance of his sentence. The *Ouimet Report* made the following comments:²⁶

Canada's experience, like that in most other countries, has been that during the early development of parole releases were made cautiously and were granted to the better risks among prison inmates. This is a necessary stage in development, particularly in view of the fact that the occasional dramatic incident whereby a parolee commits some violent crime tends to create strong public reaction against parole as a whole. Increasingly, however, it is being pointed out that the practice of parolling only the better risks means that those inmates who are potentially the most dangerous to society are still, as a rule, being released directly into full freedom in the community without the intermediate step represented by parole.

At present, about 25 per cent of inmates coming out of the federal penitentiaries do go on parole. The other 75 per cent come out without any formal supervision, although many of them do apply voluntarily for assistance to the private after-care agencies. Since there are about 3,500 releases from the penitentiaries each year, the number who are being released without supervision is considerable. Among them are many of the most dangerous who could not meet the requirements for parole.

The aim should be to develop a system under which almost everyone would be released under some form of supervision. It is best if he is released at the point at which the chances for his successful reintroduction to community life would be highest. This means the extension of parole as we now know it to every case possible.

However, there will be many who will not qualify for parole and they should also be subject to supervision. This can be accomplished by making the period of statutory remission a period of supervision in the community, subject to the same

²⁵ S.C. 1968-69, c. 38.

²⁶ Canada, *Report of the Canadian Committee on Corrections—Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*. Ottawa, Queen's Printer, March 1969 (Chairman: Roger Ouimet), at pp. 348, 350-351.

origine de l'article 101 de la *Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*²⁵. Durant la période qui a précédé l'adoption de cette Loi, sauf dans le cas d'une personne en liberté conditionnelle, toute personne qui recouvrait la liberté, par suite des dispositions de la *Loi sur les pénitenciers* ayant trait à la réduction de peine méritée, n'était l'objet d'aucune surveillance de la part de la Commission des libérations conditionnelles du Canada durant la période restante de sa peine. Le *Rapport Ouimet* fit les observations suivantes²⁶:

Dans les premiers temps de l'application de la législation sur la libération conditionnelle au Canada, comme dans la plupart des autres pays, les mises en liberté se faisaient avec circonspection et ne s'accordaient qu'aux détenus qui présentaient le moins de risques. C'est une étape nécessaire de l'évolution compte tenu surtout du fait que lorsqu'il arrive à un libéré conditionnel de commettre quelque crime impliquant de la violence, cet accident dramatique si rare soit-il soulève l'opinion publique contre la libération conditionnelle en général. De plus en plus, cependant, on souligne que la pratique consistant à réserver la libération conditionnelle à ceux qui présentent le moins de risques a pour résultat que les détenus qui sont vraisemblablement les plus dangereux pour la société continuent, à l'expiration de leur peine, à être remis en liberté complète dans la collectivité, sans l'étape intermédiaire que constitue la libération conditionnelle.

Actuellement, environ 25 p. 100 des détenus qui sortent des pénitenciers fédéraux sont libérés conditionnellement. Les autres, soit 75 p. 100, sortent sans aucune surveillance officielle, bien qu'un grand nombre d'entre eux sollicitent, de leur propre initiative, l'aide des organismes privés d'assistance postpénale. Comme environ 3,500 détenus sont libérés des pénitenciers chaque année, le nombre de ceux qui le sont sans surveillance est considérable. Parmi eux se trouve un grand nombre de criminels des plus dangereux qui n'ont pas pu satisfaire aux exigences de la libération conditionnelle.

L'objectif à réaliser doit être la mise au point d'un système grâce auquel à peu près tous les détenus seraient libérés tout en restant assujettis à une certaine surveillance. Le mieux serait de libérer le détenu au moment où ses chances de réinsertion sociale sont les meilleures. Cela amènerait à étendre la libération conditionnelle sous sa forme actuelle à tous les cas où il serait possible de l'appliquer.

Cependant, beaucoup de détenus ne rempliront pas les conditions d'obtention de la libération conditionnelle et on devra également les soumettre à une surveillance. On y parviendrait en faisant de la période de réduction statutaire de peine une

²⁵ S.C. 1968-69, chap. 38.

²⁶ *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle—Justice pénale et correction: un lien à forger*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, mars 1969 (Président: Roger Ouimet), aux p. 375, 377 et 378.

procedures that apply to parole. This means the releasee would be subject to conditions and to return to complete his sentence in the institution if he violates those provisions. He should also receive the same kind of assistance and control through supervision that applies to parolees.

For practical reasons, there would be little purpose in supervising an inmate whose statutory remission period is only a few days in length. Perhaps a period of sixty days should be seen as the minimum when supervision could be effective.

Since the success rate among these inmates is apt to be less than among those who qualify for parole, some name for this program other than parole should be used so that there will be no confusion between the success rates of parole and the success rates of this new program.

The Committee recommends that a system called Statutory Conditional Release be introduced through appropriate legislation to make any period of statutory release longer than sixty days subject to the same rules and conditions that govern parole.

Such legislation should increase the number of inmates applying for parole instead of waiting for conditional release since either form of release will imply supervision. It will prevent the unconditional release of so many inmates who need supervision but do not receive it because it cannot be imposed under present circumstances.

Because the Parole Board could not prevent an inmate from being released under mandatory supervision, since it had no control over the date when such release took effect, and the technique of arresting an inmate immediately upon release under mandatory supervision (gating) had been held to be *ultra vires*,²⁷ the federal Parliament adopted measures to give the Board jurisdiction to prohibit the release of the inmate. These are found in sections 21.1 to 21.6 [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 34, s. 5] of the *Parole Act*, from which the Trial Judge quoted section 21.1, *inter alia*:

²⁷ *Moore, supra; Truscott v. Director of Mountain Institution et al.* (1983), 147 D.L.R. (3d) 741 (B.C.C.A.), both affirmed by the Supreme Court of Canada; the decision of that Court is reported at p. 538 of the same report series. See also [1983] 1 S.C.R. 658.

période de surveillance dans la société extérieure soumise à la même procédure que celle prévue pour la libération conditionnelle. En d'autres mots, le libéré serait assujéti à des conditions et à la réincarcération pour terminer sa sentence dans l'établissement en cas de violation de ces dispositions. Il devrait également recevoir le même genre d'aide et de contrôle par voie de surveillance que les libérés conditionnels.

Pour des raisons d'ordre pratique, il n'y aurait guère d'avantage à surveiller un détenu dont la remise statutaire de peine n'est que de quelques jours. On pourrait peut-être considérer qu'une période de soixante jours est le minimum nécessaire à l'efficacité de la surveillance.

Étant donné que le taux des réussites parmi ces détenus serait vraisemblablement inférieur à celui des détenus qui remplissent les conditions d'obtention de la libération conditionnelle, ce programme devrait porter un nom différent de celui de la libération conditionnelle pour qu'il n'y ait pas de confusion entre les taux de réussite de la libération conditionnelle et ceux de ce nouveau programme.

Le Comité recommande qu'un régime appelé «élargissement sous surveillance obligatoire» soit créé par des mesures législatives appropriées en vue de soumettre toute période de libération statutaire de plus de soixante jours aux mêmes règles et conditions que celles qui régissent la libération conditionnelle.

De telles mesures législatives devraient augmenter le nombre des détenus qui préféreraient demander la libération conditionnelle plutôt que d'attendre l'élargissement sous surveillance obligatoire, étant donné que ces deux modalités de libération comporteraient de la surveillance. Cela éviterait la libération inconditionnelle d'un grand nombre de détenus qui ont besoin de surveillance mais qui n'en reçoivent aucune, parce que la surveillance ne peut leur être imposée dans les conditions actuelles.

Comme la Commission des libérations conditionnelles ne pouvait empêcher l'application de la liberté surveillée, n'ayant aucun contrôle quant à la date de mise en vigueur de la liberté surveillée, et que la technique de l'arrestation dès la remise en liberté surveillée («gating») fut déclarée *ultra vires*²⁷, le Parlement canadien adopta des mesures donnant juridiction à la Commission pour interdire la libération du détenu. On les retrouve aux articles 21.1 à 21.6 [édictees par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 34, art. 5] de la *Loi sur la libération conditionnelle*. D'où, entre autres, l'article 21.1 que reproduisait le premier juge:

²⁷ *Moore, supra; Truscott v. Director of Mountain Institution et al.* (1983), 147 D.L.R. (3d) 741 (C.A.C.-B.), toutes deux confirmées par la Cour suprême du Canada dont la décision est reproduite à la p. 538 du même rapport judiciaire. Voir aussi [1983] 1 R.C.S. 658.

21.1 Remission is credited, in accordance with the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act*, against the sentence being served by an inmate and entitles the inmate to be released from imprisonment prior to the expiration of the sentence according to law unless the Board directs pursuant to paragraph 21.4(4)(a) that the inmate shall not be so released. [Emphasis added.]

On the other hand, parole, which started in 1868 with the first Act respecting Penitentiaries [*The Penitentiary Act of 1868*, S.C. 1868, c. 75],²⁸ except in the case of the royal prerogative, is a completely separate system. The Act defines it in section 2 as “authority granted under this Act to an inmate to be at large during the inmate’s term of imprisonment and includes day parole”. According to paragraph 16(1)(a) of the Act, it may be granted to an inmate, subject to any terms or conditions the Parole Board considers reasonable, if it considers that:

16. (1) . . .

- (i) in the case of a grant of parole other than day parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,
- (ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole, and
- (iii) the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to society;

It is not necessary for me to consider here whether the Trial Judge was correct in stating “. . . that under this Act there is a fundamental right in Canada for any inmate who is serving a sentence of two years or more to have his case reviewed by a parole board (national or provincial) and to have it decide whether the inmate will be released on parole”. It is obvious, however, that the Trial Judge was influenced by the wording of section 15 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 34, s. 3] of the Act itself, *inter alia* the words “the Board shall review”.²⁹ The Trial Judge could not, however, link these two systems and make

²⁸ See D. P. Cole, A. Manson, *Release from Imprisonment—The Law of Sentencing, Parole and Judicial Review* (Toronto: Carswell, 1990), at pp. 159ff.

²⁹ S. 15(1) of the *Parole Act* reads in part:

15. (1) Subject to subsection (2), the Board shall review . . . and shall do so at the times prescribed by the regulations but not later than the day on which an inmate has served the

(Continued on next page)

21.1 La réduction de peine est appliquée, conformément à la *Loi sur les pénitenciers* et à la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, à la peine d’emprisonnement purgée par le détenu et permet à ce dernier d’être mis en liberté avant l’expiration légale de sa peine, sauf si la Commission ordonne, en vertu de l’alinéa 21.4(4)a), qu’il ne soit pas mis en liberté. [Je souligne.]

Par ailleurs, la libération conditionnelle qui remonte, sauf le cas de la prérogative royale, à la première *Loi sur les pénitenciers* de 1868 [*L’Acte des pénitenciers* de 1868, S.C. 1868, chap. 75]²⁸, est un système complètement à part. La *Loi* la définit à l’article 2 comme étant une «autorisation accordée à un détenu, sous le régime de la présente loi, d’être en liberté pendant son temps d’emprisonnement, y compris le régime de semi-liberté». Elle peut, dit l’alinéa 16(1)a) de la *Loi*, être accordée à un détenu, aux conditions que la Commission des libérations conditionnelles juge raisonnables, si elle estime que les conditions suivantes sont réunies:

16. (1) . . .

- (i) sauf en ce qui concerne l’octroi d’un régime de semi-liberté, l’effet positif maximal de l’emprisonnement a été atteint pour le détenu,
- (ii) la libération conditionnelle facilitera son amendement et sa réadaptation,
- (iii) sa mise en liberté ne constitue pas un risque trop grand pour la société.

Il ne m’est pas nécessaire d’examiner ici si le premier juge a eu raison d’affirmer «qu’en vertu de cette *Loi*, il existe un droit fondamental au Canada pour tout détenu qui purge une peine de deux ans et plus, de voir son cas examiné par une Commission (nationale ou provinciale) des libérations conditionnelles, afin qu’elle statue sur la remise en liberté conditionnelle dudit détenu». Il est manifeste, cependant, que le premier juge a été influencé par la rédaction même de l’article 15 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 34, art. 3] de la *Loi*, notamment les mots «la Commission examine»²⁹. Le premier juge ne pouvait

²⁸ Voir D. P. Cole, A. Manson, *Release from Imprisonment—The Law of Sentencing, Parole and Judicial Review* (Toronto: Carswell, 1990), aux p. 159s.

²⁹ L’art. 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle* se lit en partie:

15. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la Commission examine, aux moments fixés par règlement mais au plus tard à la date où a été purgée la partie de la peine d’emprisonne-

(Suite à la page suivante)

the application of mandatory supervision conditional on parole, since the words “solely as a result of remission,^[30] including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days” [underlining added] in subsection 21(1) of the Act refer to earned remission and have nothing to do with parole.

Here we should recall what the Trial Judge said with respect to the word “solely”:³¹

The other broad category is “mandatory supervision”. It is not defined in section 2 of the Act, but, as is set out in subsection 21(1) of the Act, it applies to an inmate who is released prior to the expiration of his sentence, solely as a result of remission, including earned remission, and the term of the remission exceeds sixty days. For this system to apply, the inmate must have been refused parole by the Board, or have waived it in writing, which the applicant did not do.

Parliament’s intention with respect to the meaning to be assigned to the word “solely” is not the meaning given by the Trial Judge. As I indicated earlier in examining *Moore*,³² subsection 15(1) of the *Parole Act*, as it was in effect on August 1, 1970, started with the words:

15. (1) Where an inmate to whom parole was not granted is released from imprisonment, prior to the expiration of his sentence . . . [Emphasis added.]

In 1977 Parliament repealed the words I have underlined, and enacted the following version:³³

(Continued from previous page)

portion of the term of imprisonment, as prescribed by the regulations, that must be served before day parole may be granted. [Emphasis added.]

S. 5 [as am. by SOR/91-563, s. 4] of the Regulations provides:

5. Subject to sections 6, 8 and 11.1, the portion of the term of imprisonment that an inmate must serve before full parole may be granted is one third of the term of imprisonment imposed on the inmate or seven years, whichever is the lesser. [Emphasis added.]

³⁰ Statutory remission was abolished by the *Criminal Law Amendment Act, 1977*, S.C. 1976-77, c. 53, s. 40.

³¹ A.B., at pp. 104-105.

³² See footnote 21.

³³ *Criminal Law Amendment Act, 1977*, S.C. 1976-77, c. 53, s. 28(1). This section came into force on October 15, 1977, SI/77-217, 9 November 1977.

cependant relier les deux systèmes et faire dépendre l’application du régime de liberté surveillée à celui de la libération conditionnelle puisque les mots «uniquement par suite d’une réduction^[30], y compris une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours» [soulignements ajoutés] du paragraphe 21(1) de la Loi réfèrent à la réduction méritée et n’ont rien à voir avec la libération conditionnelle.

Rappelons ici ce que le premier juge a dit au sujet du mot «uniquement»³¹:

L’autre grand régime est celui de la «liberté surveillée». Il n’est pas défini à l’article 2 de la Loi mais comme le mentionne le paragraphe 21(1) de la Loi, il s’applique au détenu qui est mis en liberté avant l’expiration légale de sa peine, uniquement par suite d’une réduction, y compris une réduction méritée, de peine supérieure à soixante jours. Or, pour qu’un tel régime s’applique, il faut que le détenu se soit vu refuser une libération conditionnelle par la Commission ou y ait renoncé par écrit, ce qui n’est pas le cas du requérant.

L’intention du Parlement, quant au sens à donner au mot «uniquement», n’est pas celle que donne le premier juge. Comme je l’ai indiqué précédemment en étudiant l’affaire *Moore*³², le paragraphe 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, tel qu’il était en vigueur le 1^{er} août 1970, débutait par les mots:

15. (1) Lorsqu’un détenu à qui la libération conditionnelle n’a pas été accordée est mis en liberté avant l’expiration de sa sentence . . . [Je souligne.]

Le Parlement canadien, en 1977, a abrogé les mots que j’ai soulignés et a adopté la version suivante³³:

(Suite de la page précédente)

ment qui, aux termes des règlements, doit s’écouler avant que la semi-liberté puisse être accordée . . . [Je souligne.]

L’art. 5 [mod. par DORS/91-563, art. 4] du Règlement prescrit:

5. Sous réserve des articles 6, 8 et 11.1, le détenu doit purger le tiers de la peine d’emprisonnement qui lui a été imposée ou sept ans, la moindre de ces périodes étant à retenir, avant d’être admissible à la libération conditionnelle totale. [Je souligne.]

³⁰ La réduction statutaire a été abolie par la *Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, S.C. 1976-77, chap. 53, art. 40.

³¹ D.A., aux p. 104 et 105.

³² Voir note 21.

³³ *Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, S.C. 1976-77, chap. 53, art. 28(1). Cet article est entré en vigueur le 15 octobre 1977, TR/77-217, 9 novembre 1977.

15. (1) Where an inmate is released from imprisonment, prior to the expiration of his sentence according to law, solely as a result of remission . . . and the term of such remission exceeds sixty days, he shall, notwithstanding any other Act . . .

During consideration of Bill C-51 by the Committee on Justice and Legal Affairs; the repeal of the words "to whom parole was not granted", which were replaced by the word "solely", prompted the following exchange:³⁴

Mr. Halliday: Mr. Chairman, what does the word "solely" mean there?

Mr. Fox: Mr. Chairman, this clause has been reworded to clarify the definition of "mandatory supervision". Previously, some inmates for whom parole had been granted and later had parole revoked or forfeited claimed they were not subject [*sic*] to mandatory supervision because of the words:

. . . to whom parole was not granted . . .

The intention was therefore clearly to make the inmate subject to mandatory supervision, even where parole has been granted and revoked.

The same is undoubtedly true where parole has never been granted.

For all these reasons, I would allow the appeal, I would quash the judgment of the Trial Division dated March 25, 1991, and I would declare the decisions of the appellant dated November 7, 1988, February 13, 1989, June 8, 1989, July 6, 1990 and August 3, 1990 to be valid and proper, with costs both on appeal and at trial.

MARCEAU J.A.: I agree.

DÉCARY J.A.: I agree.

15. (1) Par dérogation à toute autre loi, le détenu remis en liberté avant l'expiration de sa sentence prévue par la loi, uniquement par suite d'une réduction de peine supérieure à soixante jours . . . [Je souligne.]

^a Lors de l'étude du projet de loi C-51 devant le Comité justice et questions juridiques, le fait que les mots «à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée» furent abrogés et remplacés par le terme «uniquement» donna lieu à l'échange suivant³⁴:

M. Halliday: Monsieur le président, que veut dire le terme «uniquement»?

M. Fox: Monsieur le président, cet article a été modifié afin de clarifier la définition de «surveillance obligatoire». Auparavant, certains détenus qui avaient bénéficié d'une libération conditionnelle, qui avaient été suspendus par la suite, prétendaient qu'ils n'étaient pas soumis à la surveillance obligatoire étant donné l'expression:

. . . à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée . . .

^d L'intention était donc clairement de soumettre le détenu au régime de la liberté surveillée, même dans le cas d'une libération conditionnelle prononcée et révoquée.

^e Il en va sans nul doute de même dans le cas d'une libération conditionnelle jamais prononcée.

^f Pour toutes ces raisons, je ferais droit à l'appel, j'infirmes le jugement rendu le 25 mars 1991 par la Section de première instance, et je déclarerais bonnes et valables les décisions prononcées par l'appelante le 7 novembre 1988, le 13 février 1989, le 8 juin 1989, le 6 juillet 1990 et le 3 août 1990. Le tout avec dépens tant en appel qu'en première instance.

^g LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: Je suis d'accord.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je suis d'accord

³⁴ Canada. Proceedings and evidence before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs (concerning Bill C-51, *Criminal Law Amendment Act, 1977*), issue 22, June 16, 1977, at p. 22:100.

³⁴ Canada. Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques (concernant Bill C-51, *Loi de 1977 modifiant le droit pénal*) fascicule 22, 16 juin 1977, à la p. 22:100.