

T-957-79

T-957-79

**James Robert Stevens (Applicant)**

v.

**National Parole Board (Respondent)**

Trial Division, Mahoney J.—Toronto, February 26; Ottawa, February 28, 1979.

*Parole — Applicant, on suspension of his release under mandatory supervision, recommitted to custody — Respondent Board refused to deal with case at time case was referred to it, insisting on lapse of 15 days as provided for by Parole Regulations — Both options available to respondent Board on making its decision resulting in applicant's release — Whether or not subs. 20(1) of the Parole Regulations to be interpreted as requiring respondent to wait 15 days from the date of referral before dealing with the matter — Whether or not subs. 20(1) of the Parole Regulations is ultra vires — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 9(1)(k),(o), 16 — Parole Regulations, SOR/78-428, s. 20(1),(2).*

## APPLICATION.

## COUNSEL:

*J. Fyshe* for applicant.  
*T. L. James* for respondent.

## SOLICITORS:

*Martin, Kainer & Fyshe*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

MAHONEY J.: These reasons ensue upon the grant from the bench at the hearing of the order sought by the applicant, the style of cause having, by consent, been amended and counsel for the originally named respondents, the Solicitor General of Canada and the National Parole Service, accepting service on behalf of the present respondent and consenting to the immediate return of the originating notice of motion. The issue is novel and the Deputy Attorney General of Canada wished it to be determined. Any delay would have resulted in it becoming academic.

**James Robert Stevens (Requérant)**

c.

<sup>a</sup> **La Commission nationale des libérations conditionnelles (Intimée)**

Division de première instance, le juge Mahoney—Toronto, le 26 février; Ottawa, le 28 février 1979.

<sup>b</sup> *Libération conditionnelle — Le requérant, dont la libération sous surveillance obligatoire avait été suspendue, a été renvoyé en détention — La Commission intimée a refusé de connaître du cas au moment où elle en a été saisie, en attendant l'expiration du délai de quinze jours que prévoit le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus — Une décision de la Commission intimée, quelle qu'elle eût été, se serait soldée par la libération du requérant — Il s'agit de savoir si le par. 20(1) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus doit s'interpréter comme obligeant l'intimée à laisser s'écouler quinze jours de la date du renvoi avant de se prononcer sur l'affaire — Il s'agit de savoir si le par. 20(1) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus est ultra vires — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, c. P-2, art. 9(1)(k),(o), 16 — Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, DORS/78-428, art. 20(1),(2).*

<sup>c</sup> DEMANDE.

## AVOCATS:

*J. Fyshe* pour le requérant.  
*T. L. James* pour l'intimée.

<sup>f</sup>

## PROCUREURS:

*Martin, Kainer & Fyshe*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.

<sup>g</sup>

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

<sup>h</sup>

LE JUGE MAHONEY: Les présents motifs suivent le prononcé, à l'audience, de l'ordonnance réclamée par le requérant, l'intitulé de la cause ayant, de consentement, été amendé et l'avocat des intimés originaux, le solliciteur général du Canada et le Service national des libérations conditionnelles, ayant acquiescé, au nom de la présente intimée, à la signification et à la présentation immédiate de l'avis de requête introductif d'instance. La question en litige est nouvelle et le sous-procureur général du Canada désirait la voir tranchée. Tout délai aurait rendu le débat académique.

<sup>i</sup><sup>j</sup>

The following provisions of the *Parole Act*<sup>1</sup> are in immediate issue.

9. (1) The Governor in Council may make regulations

(k) prescribing the time within which the Board must conduct a hearing and render a decision after referral to it of a case pursuant to subsection 16(3);

(o) providing for such other matters as are necessary to carry out the provisions of this Act or to facilitate the carrying out of the functions of the Board.

16. (1) A member of the Board or a person designated by the Chairman, when a breach of a term or condition of parole occurs or when the Board or person is satisfied that it is necessary or desirable to do so in order to prevent a breach of any term or condition of parole or to protect society, may, by a warrant in writing signed by him,

(a) suspend any parole other than a parole that has been discharged;

(b) authorize the apprehension of a paroled inmate; and

(c) recommit an inmate to custody until the suspension of his parole is cancelled or his parole is revoked.

(2) The Board or a person designated by the Chairman may, by a warrant in writing, transfer an inmate following his recommitment to custody pursuant to paragraph (1)(c) to a place where he is to be held in custody until the suspension of his parole is cancelled or his parole is revoked.

(3) The person by whom a warrant is signed pursuant to subsection (1) or any other person designated by the Chairman for the purpose shall forthwith after the recommitment of the paroled inmate named therein review the case and, within fourteen days after the recommitment or such shorter period as may be directed by the Board, either cancel the suspension or refer the case to the Board.

(4) The Board shall, upon the referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, review the case and cause to be conducted all such inquiries in connection therewith as it considers necessary, and forthwith upon completion of such inquiries and its review it shall either cancel the suspension or revoke the parole.

(5) An inmate who is in custody by virtue of this section shall be deemed to be serving his sentence.

The question is whether subsection 20(1) of the *Parole Regulations*<sup>2</sup> is to be interpreted as requiring the respondent to wait 15 days from the date of the referral under subsection 16(3) of the Act before deciding to revoke a parole and, if so, whether it is *intra vires*.

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. P-2.

<sup>2</sup> SOR/78-428.

Les dispositions suivantes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*<sup>1</sup> sont en cause.

9. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

k) fixer, lorsqu'un cas est soumis à la Commission, en vertu du paragraphe 16(3), les délais dont elle dispose pour siéger et rendre sa décision;

o) prendre toutes les autres mesures nécessaires à l'application de la présente loi ou au bon fonctionnement de la Commission.

16. (1) Un membre de la Commission ou la personne que le président désigne à cette fin, en cas de violation des modalités d'une libération conditionnelle ou lorsqu'il est convaincu qu'il est souhaitable sinon nécessaire d'agir ainsi pour empêcher une telle violation ou pour protéger la société, peut, par mandat écrit signé de sa main,

a) suspendre toute libération conditionnelle aux obligations de laquelle le détenu est encore assujéti;

b) autoriser l'arrestation d'un détenu en liberté conditionnelle; et

c) renvoyer un détenu en détention jusqu'à ce que la suspension soit annulée ou sa liberté conditionnelle révoquée.

(2) La Commission ou la personne que le président désigne, peut, par mandat écrit, ordonner le transfèrement d'un détenu renvoyé en détention en vertu de l'alinéa (1)c), en attendant l'annulation de sa suspension ou la révocation de sa libération conditionnelle.

(3) La personne qui a signé le mandat visé au paragraphe (1), ou toute personne que le président désigne à cette fin, doit, dès que le détenu en liberté conditionnelle qui y est mentionné est renvoyé en détention, réexaminer son cas, et, dans les quatorze jours qui suivent, si la Commission ne décide pas d'un délai plus court, annuler la suspension ou renvoyer l'affaire devant la Commission.

(4) La Commission doit, lorsque lui est renvoyé le cas d'un détenu à liberté conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, examiner le cas et faire effectuer toutes les enquêtes y relatives qu'elle estime nécessaires et immédiatement après que ces enquêtes et cet examen sont terminés, elle doit soit annuler la suspension, soit révoquer la libération conditionnelle.

(5) Un détenu qui est sous garde en vertu du présent article est censé purger sa sentence.

Il s'agit de déterminer si le paragraphe 20(1) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*<sup>2</sup> doit s'interpréter comme obligeant l'intimée à laisser s'écouler 15 jours de la date du renvoi effectué en vertu du paragraphe 16(3) de la Loi avant de décider de révoquer une libération conditionnelle et, dans l'affirmative, si le Règlement est *intra vires*.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. P-2.

<sup>2</sup> DORS/78-428.

20. (1) Where, in the case of a federal inmate,

(a) parole granted to the inmate has been suspended,

(b) the inmate is in custody, and

(c) the inmate's case has been referred to the Board pursuant to subsection 16(3) of the Act,

the Board shall not revoke the inmate's parole until a period of fifteen days has elapsed following receipt by the Board of the referral.

(2) Where the case of an inmate has been referred to the Board pursuant to subsection 16(3) of the Act and that inmate has applied for a hearing in respect of the referral during the period referred to in subsection (1), the Board shall

(a) commence a hearing as soon as practical following receipt by the Board of the application; and

(b) inform the inmate of the date of the hearing at least fourteen days before the date the hearing is to commence.

The applicant was released from close custody on mandatory supervision in March 1978, and, on January 31, 1979 was convicted of theft under \$200. The same day his release under mandatory supervision was suspended and he was recommitted to custody under section 16 of the *Parole Act*. The case was referred to the respondent pursuant to subsection 16(3) on February 12. The respondent has refused to deal with the matter under subsection 16(4) until expiration of the fifteen days provided by subsection 20(1) of the Regulations. The applicant has waived the hearing to which he is entitled under subsection 20(2) of the Regulations.

The applicant is, in the jargon of the trade, a "turnaround". If the respondent cancels the suspension of his mandatory supervision he will, of course, resume his freedom from close custody. If, on the other hand, it revokes his parole, a recalculation of his sentence under section 20 of the Act will result in a determination that his sentence has been fully served because of the earned remission that stood to his credit in March 1978. Whichever of the decisions it is entitled to make is arrived at by the respondent, the applicant will be released from custody. Meanwhile he remains in custody pending effluxion of the 15 days provided by subsection 20(1) of the Regulations which, in the respondent's view, must run before it can reach one of the decisions open to it.

The Regulation is cast in mandatory terms. The respondent's interpretation of it is the only reasonable interpretation open to it.

20. (1) Lorsque, dans le cas d'un détenu sous juridiction fédérale,

a) la libération conditionnelle qui lui a été accordée a été suspendue,

b) le détenu est sous garde, et

c) son cas a été soumis à la Commission conformément au paragraphe 16(3) de la loi,

celle-ci ne peut révoquer la libération conditionnelle que quinze jours après avoir été saisie de l'affaire.

(2) Lorsque le cas d'un détenu a été soumis à la Commission conformément au paragraphe 16(3) de la loi et que le détenu a fait une demande d'audition en vue de l'examen de son cas pendant la période visée au paragraphe (1), la Commission doit

a) tenir l'audition dès que possible après avoir reçu la demande; et

b) informer le détenu de la date de l'audition au moins quatorze jours avant l'audition.

Le requérant avait été libéré sous surveillance obligatoire en mars 1978. Le 31 janvier 1979, il fut trouvé coupable d'un vol de moins de \$200. Le même jour, sa libération sous surveillance obligatoire fut suspendue et il fut renvoyé en détention en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Son cas a été référé à l'intimée en vertu du paragraphe 16(3) le 12 février. Celle-ci a refusé d'agir en vertu du paragraphe 16(4) avant l'expiration des quinze jours prévus au paragraphe 20(1) du Règlement. Le requérant a renoncé à l'audition à laquelle il avait droit en vertu du paragraphe 20(2) du Règlement.

Le requérant, dans le jargon du milieu, est un «turnaround». Si l'intimée annule la suspension de sa libération sous surveillance obligatoire, il retrouvera, bien sûr, sa liberté. Si, d'autre part, elle révoque sa libération, un nouveau calcul de sa sentence en vertu de l'article 20 de la Loi démontrera qu'il a servi toute sa sentence, vu la réduction de peine méritée à son crédit en mars 1978. Quelle que soit la décision prise par l'intimée, le requérant sera libéré. En attendant, il demeure incarcéré jusqu'à l'expiration des 15 jours prévus au paragraphe 20(1) du Règlement, qui, selon l'intimée, doivent s'écouler avant qu'elle ne puisse décider dans un sens ou dans l'autre.

Le Règlement est rédigé en termes obligatoires. L'interprétation que l'intimée en donne est la seule raisonnable.

The Regulation does not fall within the power delegated by paragraph 9(1)(k). A regulation stipulating that a decision shall not be made within a certain time is not a regulation prescribing the time within which a decision must be made. It is the opposite of what is authorized.

I do not think that the general power to make regulations delegated by paragraph 9(1)(o) can be construed as authorizing the making of Regulation 20(1). It does not deal with an "other matter" but rather with a matter authorized to be dealt with by paragraph 9(1)(k). The power to make regulations "necessary . . . to facilitate the carrying out of" the respondent's functions, being general, cannot be construed as authorizing the making of a regulation with the opposite effect to one which is specifically authorized.

Finally, the Regulation is inconsistent with the Act. Subsection 16(4) of the Act requires that, upon referral, the respondent review the case and cause the inquiries it deems necessary to be made and "forthwith" thereafter, to decide. It may well be that, in many, or even most, cases, fifteen days would necessarily be expended in completion of the required review and investigation. In some, perhaps more time would be needed. However, where less time is required to complete the review and investigation, a regulation requiring that the decision be delayed cannot be given effect over the clear requirement of the Act that it be made forthwith.

In my view, subsection 20(1) of the *Parole Regulations* is *ultra vires* the power delegated to the Governor in Council to make regulations and is further *ultra vires* as it is contrary to the express requirement of the Act. The applicant was entitled to a writ of *mandamus* directing the respondent, forthwith upon completion of the review of his case and the completion of its inquiries in connection with it, to either cancel the suspension of his release on mandatory supervision or to revoke his parole.

Le Règlement ne tombe pas sous l'empire du pouvoir délégué par l'alinéa 9(1)(k) de la Loi. Un règlement qui dispose qu'aucune décision ne doit être prise pendant un certain temps n'en est pas un prescrivant le délai dans lequel une décision doit être prise. Tout au contraire.

Selon moi, l'interprétation selon laquelle le paragraphe 20(1) du Règlement tire son origine du pouvoir général de réglementation délégué par l'alinéa 9(1)(o) est irrecevable. Ce règlement ne traite pas d'«autres mesures» mais bien d'un sujet qui peut être réglementé en vertu de l'alinéa 9(1)(k). Puisque le pouvoir d'édicter des règlements «nécessaires . . . au bon fonctionnement» de la Commission est général, il ne peut s'interpréter comme autorisant la mise en place d'un règlement qui a l'effet contraire d'un autre dont la mise en place est spécifiquement autorisée.

Enfin, le Règlement est incompatible avec la Loi. Le paragraphe 16(4) de celle-ci exige que l'intimée examine le cas qui lui est renvoyé, qu'elle fasse effectuer toutes les enquêtes qu'elle estime nécessaires et qu'elle prenne, «immédiatement après», une décision. Il se peut fort bien que dans plusieurs, sinon la plupart, des cas, quinze jours doivent s'écouler avant que ne soient complétés l'examen et l'enquête requis. D'autres cas pourraient nécessiter plus de temps encore. Cependant, dans les cas où moins de temps est requis, un règlement qui prévoit que la décision doit être retardée ne peut pas s'appliquer à l'encontre d'une disposition de la Loi, qui prévoit expressément que la décision doit être rendue immédiatement.

Selon moi, le paragraphe 20(1) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* est *ultra vires* du pouvoir réglementaire délégué au gouverneur en conseil et est de plus *ultra vires* parce que contraire à une disposition expresse de la Loi. Le requérant avait donc droit à un bref de *mandamus* ordonnant à l'intimée, dès que l'examen de son cas et les enquêtes y relatives seraient complétés, soit d'annuler la suspension de sa libération sous surveillance obligatoire, soit de révoquer sa libération.