

T-3763-81

T-3763-81

Keith Frederick Couperthwaite (Applicant)

v.

National Parole Board (Respondent)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, November 23, 1981 and June 30, 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Parole hearing — Manual prepared under Parole Regulations prohibiting inmate from attending meeting just prior to hearing — Purpose of meeting being to update Board on developments subsequent to preparation of written reports — Question whether parole should be granted considered at meeting — Whether meeting part of hearing — Board having duty to act fairly — Board able to adopt safeguards to prevent information within s. 54, Canadian Human Rights Act, from coming to inmate's attention — Application granted — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 6 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 23), 8, 9 (as am. idem, s. 24), 10, 11 (as am. idem, s. 26) — Parole Regulations, SOR/78-428, ss. 14, 15 (as am. by SOR/81-487, s. 1), 17, 20.1 (as added by SOR/81-318, s. 1), 25 — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 49, 54.

A provision in a Policy and Procedures Manual, issued pursuant to section 25 of the *Parole Regulations*, prohibits an inmate and his assistant from being present at a meeting held immediately prior to the full parole hearing. At this meeting, the Board members are familiarized with the case by custodial officials and written reports which have been supplied to the Board are updated. An inmate requested that his counsel and he be permitted to attend during this meeting as well as at the hearing itself. The hearing was reserved and the inmate applied for *mandamus* to compel the Parole Board to comply with certain provisions of the *Parole Act* and Regulations, the *Canadian Bill of Rights* and the common law duty to act fairly.

Held, the application should be granted. The submission of applicant's counsel, that the entire parole review referred to in section 14 of the Regulations was to be held by way of a hearing was well-founded. Part of the review could not be conducted in advance of the hearing. The suggestion by the witnesses for the Board to the effect that the preliminary meeting was not part of the hearing was contradicted by section 104-3.3.1 of the manual which referred to this meeting as "the first stage of the hearing". Although the Board's witnesses testified that the manual incorrectly stated the Board's true policy for the conduct of hearings, the question remained as to whether in fact the meeting should be considered as part of the

Keith Frederick Couperthwaite (requérant)

c.

a Commission nationale des libérations conditionnelles (intimée)

Division de première instance, juge suppléant Smith—Winnipeg, 23 novembre 1981 et 30 juin 1982.

Contrôle judiciaire — Brefs de prerogative — Mandamus — Audience de libération conditionnelle — Manuel rédigé en application du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus interdisant au détenu d'assister à la réunion préalable à l'audience — L'objet de la réunion est de mettre la Commission au fait des derniers développements, postérieurs à la rédaction des rapports — Débat sur l'attribution de la libération conditionnelle lors de cette réunion — La réunion fait-elle partie de l'audience? — Obligation de la Commission d'agir équitablement — Possibilité pour la Commission de prendre des mesures pour que certains renseignements visés par l'art. 54 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, ne soient pas divulgués au détenu — Demande accueillie — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 6 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 23), 8, 9 (mod. idem, art. 24), 10, 11 (mod. idem, art. 26) — Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, DORS/78-428, art. 14, 15 (mod. par DORS/81-487, art. 1), 17, 20.1 (ajouté par DORS/81-318, art. 1), 25 — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 49, 54.

Une disposition du Manuel des politiques et procédures, adoptée en application de l'article 25 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, interdit au détenu et à son assistant d'être présents à la réunion qui a lieu immédiatement avant l'audience sur la libération conditionnelle totale. A cette réunion, les agents de surveillance portent à la connaissance des commissaires tous les renseignements relatifs au cas d'espèce et les rapports écrits déjà remis à la Commission sont mis à jour. Un détenu a demandé l'autorisation, pour lui et son avocat, d'assister à cette réunion comme à l'audience elle-même. L'audience a été prorogée et le détenu a demandé un *mandamus* pour forcer la Commission des libérations conditionnelles à se conformer aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, à son Règlement d'application, à la *Déclaration canadienne des droits* et à l'obligation de *common law* d'agir équitablement.

Jugement: la demande est accueillie. L'argument de l'avocat du requérant voulant que toute la procédure d'examen relative à l'obtention d'une libération conditionnelle, selon l'article 14 du Règlement, doit se faire sous forme d'audience, est bien fondé. Une partie de l'examen ne peut avoir lieu avant l'audience. L'argument des témoins de la Commission selon lequel la réunion préliminaire ne fait pas partie de l'audience est contredit par l'article 104-3.3.1 du manuel qui désigne cette réunion comme «la première phase» de l'audience. Quoique les témoins de la Commission aient déclaré que le manuel n'énonçait pas la véritable politique de la Commission en matière d'audiences, la question demeure néanmoins de savoir si en fait

hearing. It was admitted that the merits of the case were sometimes discussed at this preliminary meeting and this created a danger that Board members might reach the conclusion that parole should be denied without having heard from the inmate. Even if the Board is acting in a purely administrative, as opposed to quasi-judicial capacity, it must nevertheless act fairly. Save for the information to be treated as confidential under s. 17 of the *Parole Regulations*, the right to a hearing, which includes an entitlement to hear the evidence against one and to be afforded a full opportunity for reply, applies to parole hearings. The evidence disclosed that the substantive question as to whether the inmate should be paroled was considered at the preliminary meeting and it should be regarded as part of the hearing. The amount of information coming before the Board which could not, under section 54 of the *Canadian Human Rights Act*, be shared with the inmate was not great and the Board could easily have a consultation and, if necessary, adjourn briefly to decide whether certain information must be withheld from the inmate.

APPLICATION.

COUNSEL:

Arne Peltz for applicant.
Theodore K. Tax and *Kim Prost* for respondent.

SOLICITORS:

Ellen St. Community Legal Services, Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

SMITH D.J.: This is an application for a writ of *mandamus* or relief in the nature thereof to compel the respondent to comply with the provisions of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, and sections 14, 15 and 20.1 of the *Parole Regulations*, SOR/78-428 [as am. by SOR/81-318 and SOR/81-487] thereunder, and paragraphs 1(a) and (b) and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III], as amended, and in addition, or in the alternative, the common law duty to act fairly. The application is based on the following grounds:

cette réunion ne devrait pas être considérée comme faisant partie intégrante de l'audience. Il a été reconnu que le cas était parfois discuté au fond lors de cette réunion préliminaire et qu'il y avait danger que des commissaires soient amenés à refuser la libération conditionnelle sans avoir entendu le détenu.

a Même si la Commission n'exerce qu'une fonction administrative et non une fonction quasi judiciaire, elle doit néanmoins agir équitablement. Sous réserve des renseignements qui, aux termes de l'art. 17 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, doivent être considérés comme confidentiels, le droit à une audition, qui inclut le droit d'entendre les preuves
 b qu'on prétend opposer au détenu et celui d'y répondre, s'applique aux audiences relatives à la libération conditionnelle. La preuve administrée indique que la question de fond, à savoir la libération éventuelle du détenu, a été examinée lors de la réunion préliminaire et qu'elle doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'audience. Le nombre de renseignements fournis à la Commission qui, aux termes de l'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ne pouvaient pas être communiqués au détenu n'était pas élevé et il n'aurait pas été difficile pour les commissaires de se consulter et, au besoin, d'ajourner brièvement pour décider si certains renseignements ne devaient pas être divulgués au détenu.

d DEMANDE.

AVOCATS:

Arne Peltz pour le requérant.
Theodore K. Tax et *Kim Prost* pour l'intimée.

PROCUREURS:

Ellen St. Community Legal Services, Winnipeg, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Il s'agit en l'espèce de la demande d'un bref de *mandamus*, ou de tout autre recours de même nature, pour forcer l'intimée à se conformer aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2, aux articles 14, 15 et 20.1 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/78-428 [mod. par DORS/81-318 et DORS/81-487] et aux alinéas 1a) et b) et à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendix III], modifiés, et, en outre, ou subsidiairement, à l'obligation de *common law* d'agir équitablement. La demande est fondée sur les moyens suivants:

1. THAT the Respondent's intention to conduct a portion of the parole review hearing *ex parte*, during which time information or evidence will be taken by the Respondent from persons, including the living unit officer, classification officer and/or parole officer, violate Sections 14, 15 and 20.1 of the said Regulations, and further has the effect of depriving the Applicant of a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations, which constitutes the due process of law that the Applicant is entitled to before a decision is made by the Respondent that will affect his liberty;

2. In addition, or in the alternative, that the Respondent's practice as set forth in paragraph 1 herein fails to comply with the procedural duty of fairness imposed by the common law which requires as a minimum that the Applicant be informed of the case against him and be afforded a fair opportunity of answering it;

3. In the further alternative, in the event that the Respondent has already conducted a portion of the parole review in the absence of the Applicant and his counsel, the court will be moved for an order of prohibition restraining the Respondent Board from rendering a final determination with respect to the Applicant's parole review until such time as a fresh parole hearing has been recommenced and conducted according to law.

4. And such further and other relief, upon such further and other grounds, as counsel may advise and this Honourable Court may permit.

At the opening of the hearing counsel for the applicant stated that paragraph 3 of these grounds would not be argued, as no part of the parole review had been conducted.

The facts in relation to this application may be summarized as follows:

On March 31, 1980 the applicant was sentenced in Saskatoon, Saskatchewan, on a charge of manslaughter, to a term of imprisonment of three years and nine months. He was committed to the federal penitentiary at Prince Albert, Saskatchewan, and subsequently transferred in May, 1980 to Stony Mountain Institution in Manitoba. Having been notified by the respondent, shortly after being transferred, of the dates on which he would be eligible for parole, the date for full parole being July 1, 1981, he applied on June 25, 1980, for parole. On November 6, 1980, he was interviewed by the Parole Board with respect to an application for day parole, which application was refused.

[TRADUCTION] 1. QUE l'intention de l'intimée de tenir une partie de l'audience en révision de la libération conditionnelle *ex parte* alors que certaines personnes, dont l'agent d'unité résidentielle, l'agent de classification et/ou l'agent de libération conditionnelle, communiqueront à l'intimée certaines informations ou certaines preuves, enfreint les articles 14, 15, et 20.1 dudit Règlement et, en outre, prive le requérant d'une audience équitable conformément aux principes fondamentaux de justice concernant la détermination de ses droits et obligations, étant la procédure d'application régulière de la loi à laquelle le requérant a droit avant toute décision de l'intimée influant sur sa liberté;

2. En outre ou subsidiairement, que la pratique de l'intimée énoncée au paragraphe 1^{er} ci-dessus contrevient à l'obligation de respect de l'équité procédurale qu'impose la *common law*, laquelle requiert au minimum d'informer le requérant de ce qu'il lui est imputé et de lui fournir l'opportunité effective d'y répondre;

3. Subsidiairement aussi, dans le cas où l'intimée aurait déjà tenu une partie de l'audience en révision de la libération conditionnelle en l'absence du requérant et de son avocat, il sera demandé à la Cour une ordonnance de prohibition afin d'interdire à la Commission intimée de prononcer une décision définitive relative à la révision de la libération conditionnelle du requérant jusqu'à ce qu'une audience nouvelle relative à cette libération conditionnelle ait lieu et soit tenue conformément à la loi.

4. Et tout autre recours supplémentaire, fondé sur tout autre moyen additionnel qu'on aura fait valoir et que la Cour accueillera.

A l'ouverture de l'audience, l'avocat du requérant a dit qu'il abandonnait le moyen énoncé au paragraphe 3, aucune partie de l'audience en révision de la libération conditionnelle n'ayant eu lieu.

Voici, résumés, les faits:

Le 31 mars 1980, le requérant était condamné à Saskatoon en Saskatchewan, pour homicide involontaire coupable, à une peine de trois ans et neuf mois. Il était incarcéré au pénitencier fédéral de Prince Albert en Saskatchewan, puis était transféré, en mai 1980, à l'établissement de Stony Mountain au Manitoba. Avisé par l'intimée, peu après son transfèrement, des dates où il serait admissible à une libération conditionnelle, soit, pour une libération conditionnelle totale, le 1^{er} juillet 1981, il demandait formellement sa libération conditionnelle le 25 juin 1980. Le 6 novembre 1980, il était interrogé par la Commission des libérations conditionnelles au sujet d'une demande de libération conditionnelle de jour; la demande fut rejetée.

The applicant was refused disclosure, in advance of his full parole hearing, of the written material on his file. On June 3, 1981 he applied to the Court for an order of *mandamus* to compel, *inter alia*, disclosure of this material prior to the hearing. I made an order for disclosure in advance of the hearing. This order was complied with. When the hearing was called on July 13, 1981 there was some discussion of a request that the applicant and his counsel be permitted to be present throughout the whole of the hearing. The hearing was not continued but was "reserved" until August 10, 1981. On July 20, 1981 the applicant launched the present motion, which was heard by me on November 23, 1981, at Winnipeg.

The success or failure of this application depends upon the proper interpretation and application, in the circumstances, of certain legislative provisions. The most important of these are found in the *Parole Act* and *Parole Regulations*, and the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33. The relevant portions of these provisions are as follows:

1. *Parole Act*:

6. Subject to this Act, the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act*, the Board (meaning the Parole Board) has exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant or refuse to grant parole

8. (1) The Board shall at the times prescribed by the regulations

(a) review the case of every inmate who is sentenced to imprisonment in or transferred to a penitentiary for two years or more

(2) Upon reviewing the case of an inmate as required by subsection (1) the Board shall decide whether or not to grant parole.

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

(a) prescribing the manner in which the Board is to review cases of inmates pursuant to section 8 and prescribing when the review must be by way of a hearing before the Board;

(g) prescribing the circumstances in which an inmate is entitled to a hearing upon any review of his case for parole;

(h) prescribing the information, and the form thereof, to be supplied or made available to an inmate by the Board or other persons before any hearing is held by the Board in respect of parole for that inmate;

On refusa de révéler au requérant, avant la tenue de l'audience relative à sa libération conditionnelle totale, le contenu des pièces versées à son dossier. Le 3 juin 1981, il demandait à la Cour une ordonnance de *mandamus* afin d'obtenir, notamment, communication de ces pièces avant l'audience. J'ai ordonné cette communication. Ce qui fut fait. A l'audience, tenue le 13 juillet 1981, on a débattu de la demande du requérant et de son avocat d'assister à l'ensemble de l'audience. Celle-ci ne fut pas remise mais [TRADUCTION] «prorogée» au 10 août 1981. Le 20 juillet 1981, le requérant présentait la requête en cause, que j'ai instruite le 23 novembre 1981 à Winnipeg.

L'accueil ou le rejet de la demande est fonction de la bonne interprétation et de l'application, aux faits, de certaines dispositions législatives dont les plus importantes se retrouvent dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, dans le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* et dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33; voici les extraits importants de ces dispositions:

1. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*:

6. Sous réserve de la présente loi, de la *Loi sur les pénitenciers* et de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, la Commission est exclusivement compétente et a entière discrétion pour accorder ou refuser d'accorder une libération conditionnelle

8. (1) La Commission doit, aux époques prescrites par les règlements,

a) examiner le cas de chaque détenu qui, pour deux ans ou plus, est condamné à un emprisonnement dans un pénitencier ou y est transféré

(2) Sur examen du cas d'un détenu comme le requiert le paragraphe (1), la Commission doit décider s'il y a lieu d'accorder la libération conditionnelle ou non.

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

a) fixer la façon dont la Commission doit en vertu de l'article 8, examiner les cas des détenus et déterminer s'il doit y avoir audition devant la Commission;

g) prévoir en quelles circonstances un détenu a droit à une audition lors de l'examen de son cas en vue de lui accorder la libération conditionnelle;

h) fixer la forme et le contenu des renseignements que la Commission doit fournir à un détenu ou à d'autres personnes ou, du moins, mettre à leur disposition, avant de tenir une audition au sujet de sa libération conditionnelle;

(Note: section 17 of the *Parole Regulations* has been enacted pursuant to this paragraph. See *infra*.)

(i) prescribing the circumstances in which an inmate is to be entitled to assistance at a hearing before the Board, the kind and extent of such assistance and the persons or class of persons who may provide the assistance;

(Note: sections 14, 15 and 20.1 of the *Parole Regulations* have been enacted pursuant to paragraphs (g) and (i). See *infra*.)

10. (1) The Board may

(a) grant parole to an inmate, subject to any terms or conditions it considers desirable, if the Board considers that

- (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;

(e) in its discretion, revoke the parole of any paroled inmate

11. Subject to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf, the Board is not required, in considering whether parole should be granted or revoked, to personally interview the inmate or any person on his behalf.

(Note: for full parole this section has been superseded by sections 14 and 15 of the *Parole Regulations*.)

2. *Parole Regulations*:

14. The review for full parole required by paragraph 8(1)(a) of the Act shall be carried out by the Board on the inmate's full parole eligibility date unless the Board has, of its own motion or on application by or on behalf of the inmate, reviewed the case of the inmate prior to that date.

15. (1) Subject to subsections (2) and (3), the review referred to in section 14 shall be by way of a hearing before not less than two members of the Board unless the inmate requests, in writing, that the review be conducted without a hearing.

(Note: subsection (2) of this section has no relevance to this case.)

17. (1) Subject to subsection (3), the Board shall furnish an inmate whose case is to be reviewed for full parole pursuant to

(N.B.: l'article 17 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* a été adopté sur le fondement de cet alinéa. Voir ci-dessous.)

i) prévoir quelles circonstances donnent droit au détenu d'obtenir aide et assistance lors d'une audition devant la Commission, sa nature, son étendue et les personnes ou la catégorie de personnes autorisées à la lui fournir;

(N.B.: les articles 14, 15 et 20.1 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* ont été adoptés sur le fondement des alinéas g) et i). Voir ci-dessous.)

10. (1) La Commission peut

a) accorder la libération conditionnelle à un détenu, sous réserve des modalités qu'elle juge opportunes, si la Commission considère que

- (i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,
- (ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et
- (iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société;

e) à sa discrétion, révoquer la libération conditionnelle de tout détenu à liberté conditionnelle

11. Sous réserve des règlements que peut établir à ce sujet le gouverneur en conseil, la Commission n'est pas obligée, lorsqu'elle étudie la possibilité d'accorder ou de révoquer une libération conditionnelle, de donner au détenu l'occasion de se faire entendre personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne.

(N.B.: dans le cas de la libération conditionnelle totale, cet article a été remplacé par les articles 14 et 15 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*.)

2. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*:

14. La Commission doit examiner le cas d'un détenu, aux termes de l'alinéa 8(1)a) de la loi, à la date de son admissibilité à la libération conditionnelle totale, sauf si la Commission a déjà, de son propre chef ou à la demande du détenu ou d'une personne agissant en son nom, examiné le cas du détenu avant cette date.

15. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), l'examen visé à l'article 14 doit se faire par voie d'audition devant au moins deux membres de la Commission, sauf si le détenu demande par écrit que l'examen se fasse sans audition.

(N.B.: Le paragraphe (2) de cet article ne s'applique pas en l'espèce.)

17. (1) Sous réserve du paragraphe (3), la Commission doit fournir, oralement ou par écrit, au détenu dont le cas est

paragraph 8(1)(a) of the Act, orally or in writing, with all relevant information in the possession of the Board.

(2) Where the Board decides to provide an inmate with information in writing referred to in subsection (1), such information shall be provided at least fifteen days before the review.

(3) The Board is not required pursuant to subsection (1) to furnish an inmate with any information

(b) described in paragraphs 54(a) to (g) of the *Canadian Human Rights Act*.

20.1 (1) Where a hearing is conducted pursuant to subsection 15(1) or 20(2), the Board shall permit the inmate to be assisted by a person of his choice.

(3) The person referred to in subsection (1) shall be entitled
 (a) to be present at the hearing at all times when the inmate he is assisting is present at the hearing;
 (b) to advise the inmate in respect of any questions put to that inmate by the Board during the hearing; and
 (c) at the conclusion of the hearing, to address the members of the Board conducting the hearing, for a period of ten minutes, on behalf of the inmate.

25. The executive committee referred to in subsection 3(2.1) of the Act shall, in consultation with the Board,

(a) develop and promulgate policies and procedures to be followed by the Board in carrying out the duties and functions of the Board under the Act;

3. *Canadian Human Rights Act*:

49. In this Part,

“federal information bank” means a store of records within the control of a government institution where any of the records comprised therein are used for administrative purposes;

Section 52 provides that every individual is entitled to ascertain what records concerning that individual that are used for administrative purposes are contained in federal information banks, to ascertain the uses to which such records have been put, and to examine each such record or a copy thereof, whether or not that individual provided all or any of the information contained in the record.

Section 54 enacts that the appropriate Minister in relation to a government institution that has control of a federal information bank may provide that the provisions of subsection 52(1) mentioned *supra* do not apply in respect of a record or part thereof where, in the opinion of the Minister, knowledge of the existence of the record or the information contained therein might lead to any of

examiné conformément à l’alinéa 8(1)a) de la loi, tous les renseignements pertinents qu’elle a en sa possession.

(2) Lorsque la Commission décide de donner au détenu, par écrit, les renseignements visés au paragraphe (1), ces renseignements doivent lui être fournis au moins quinze jours avant l’examen.

(3) La Commission n’est pas tenue, conformément au paragraphe (1), de révéler au détenu des renseignements

b) visés par les alinéas 54a) à g) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

20.1 (1) Lors d’une audition selon le paragraphe 15(1) ou 20(2), la Commission doit permettre au détenu d’obtenir aide et assistance d’une personne de son choix.

(3) La personne visée au paragraphe (1) a le droit
 a) d’être présente à l’audition tant que le détenu qu’elle assiste y est présent;
 b) de conseiller le détenu relativement aux questions adressées à ce détenu par la Commission pendant l’audition; et
 c) à la fin de l’audition, de s’adresser au nom du détenu et pendant une période de dix minutes, aux membres de la Commission qui dirigent l’audition.

25. Le Bureau de la Commission établi en vertu du paragraphe 3(2.1) de la loi doit, de concert avec la Commission,

a) élaborer et promulguer des lignes directrices et des procédures que la Commission devra suivre pour s’acquitter de ses fonctions et pouvoirs aux termes de la loi;

3. *Loi canadienne sur les droits de la personne*:

49. Dans la présente Partie,

«banque fédérale de données» désigne la masse des dossiers relevant d’une institution du gouvernement fédéral et qui contient des dossiers utilisés à des fins administratives;

L’article 52 porte que tout individu a le droit de savoir quels dossiers le concernant, utilisés à des fins administratives, figurent dans les banques fédérales de données, de vérifier l’usage qui a été fait de ces dossiers et d’examiner ces dossiers, ou une copie, quelle que soit la proportion des renseignements qu’il a lui-même fournis.

L’article 54 dispose que le ministre compétent dont relève une banque fédérale de données peut dispenser celle-ci de l’application de tout ou partie du paragraphe 52(1), mentionné ci-dessus, si, à son avis, la divulgation tant de l’existence d’un dossier ou d’éléments d’un dossier que de son contenu est susceptible d’avoir les conséquences décrites aux alinéas 54a) à g), inclusivement. L’ob-

the results described in paragraphs 54(a) to (g) inclusive. The purpose of section 54 is to empower the Minister to see that information that might lead to any of such results is kept confidential. Therefore if the Minister so provides, it must not be disclosed to an inmate for the purpose of his parole application or otherwise.

From the day on which an inmate is first admitted to a correctional institution, information concerning the inmate is gathered and recorded in writing. This information comes from a number of sources and may consist of personal information about the inmate's health, data about his life prior to the offence for which he was sentenced to the term of imprisonment he is serving, as well as reports on his conduct, attitude and progress while he has been in the institution.

The Board has a heavy load of parole hearings. Paragraph 8 of a document published by the Board in April, 1981, which bears the title *Assistance at Hearings* and which is Exhibit 2 to the affidavit of William Outerbridge (Chairman of the Board) states: "Board Members each currently hold an average of 8 to 10 hearings a day, three weeks out of every four." With their other duties, which include writing decisions and reviewing case files, it seems clear that theirs is a pretty tight schedule, which no doubt accounts for the rule that the hearing must normally be held on the day scheduled and the rule limiting the time allowed the inmate's assistant to address the Board at the hearing to ten minutes.

Pursuant to section 25 of the Regulations, *supra*, a Policy and Procedures Manual has been developed and promulgated, section 4 of which deals with Reviews and Hearings. Section 104-3.3 of this manual states the Board's policy concerning the attendance of the inmate's assistant at the hearing. The first two sentences of it read:

3.3.1 The assistant will attend the same stages of the hearing as the inmate. The assistant does not attend the first stage of the hearing which consists of presentations to the Board by the Correctional Service of Canada staff.

The preparation for an appeal hearing begins months before the date of the hearing. All the known information that might affect the inmate's prospects of being granted parole is reviewed by staff officers of the Parole Service, chiefly by the

jet de l'article 54 est de conférer au ministre le pouvoir de garder confidentiel tous renseignements susceptibles d'avoir l'une de ces conséquences. Aussi, si le ministre en décide ainsi, ces renseignements ne doivent pas être communiqués au détenu pour les fins d'une demande de libération conditionnelle, ou autre.

Dès la première admission d'un détenu dans un établissement carcéral, les renseignements le concernant sont réunis et mis par écrit. Ces renseignements proviennent de sources diverses et peuvent concerner autant sa santé et son genre de vie avant la perpétration de l'infraction pour laquelle il a été condamné à la peine d'emprisonnement, que des rapports sur sa conduite, sur son attitude et sur les progrès qu'il a accomplis au cours de son incarcération.

Le rôle de la Commission est fort chargé. Au paragraphe 8 d'une publication de la Commission d'avril 1981 intitulée *Aide aux audiences*, pièce 2 de la déposition sous serment de William Outerbridge (président de la Commission), on dit: «Les commissaires tiennent en moyenne de huit à dix audiences par jour, trois semaines sur quatre.» Avec leurs autres obligations, dont, notamment, la rédaction des décisions et l'étude des dossiers, c'est là manifestement, semble-t-il, un horaire fort chargé, qui explique sans doute la règle selon laquelle une audience doit avoir lieu, sauf exception, au jour prévu et la règle qui limite à dix minutes le temps dont dispose l'assistant du détenu pour s'adresser à la Commission lors de l'audience.

Conformément à l'article 25 du Règlement précité, un Manuel des politiques et procédures a été rédigé et adopté; son article 4 porte sur les révisions et les audiences. L'article 104-3.3 du manuel énonce la politique que suit la Commission quant à la présence de l'assistant du détenu à l'audience; en voici les deux premières phrases:

3.3.1 L'assistant participera aux mêmes phases de l'audience que le détenu. L'assistant n'est pas présent à la première phase durant laquelle le personnel du service correctionnel du Canada fait des exposés à la Commission.

La préparation de l'audition d'un appel commence des mois avant la date de l'audience. Tous les renseignements connus pouvant influencer sur la possibilité pour le détenu d'obtenir une libération conditionnelle sont examinés par le personnel du

inmate's parole service officer and a living unit development officer (commonly abbreviated to LUDO). The LUDO is a staff member of the penal institution. They prepare factual reports, which, together with the original written material on which they are based, are furnished, a week or two prior to the date of the hearing, to the Board members (not less than two) who are to hear and review the parole application. Sometimes one or both of these officers recommend that parole be granted or that it be refused. Sometimes they make no recommendation.

The evidence indicates to me that, at least prior to my order of June 3, 1981, the Board's practice was to provide the inmate with the information that was in its possession, orally at the hearing. Following my order of June 3, 1981, the Board supplied the applicant (inmate) with this information in writing prior to the date of the hearing, November 23, 1981. As a result, no question arises on this application about compliance with section 17 of the Regulations on this point.

It is the regular practice of the Board to have a meeting of those of its members who are to conduct the hearing with the parole officer, the LUDO and any police officer, prison officer or other person who has information that may have some significance to the case. This meeting is completed before the inmate is admitted to the hearing room.

The evidence of three officers of the Board, namely, Mr. William Outerbridge, the Board Chairman, Mr. Ken Howland, a Board member, and Mr. John Bissett, Regional Manager for Case Presentation, given by affidavit and on their separate cross-examinations on their affidavits, is that the purpose of this meeting is to familiarize the Board members with all the information on the particular case and to bring that information up to date by stating any information that has come to hand since the staff made up their reports and supplied them to the Board, with copies of the original written information. In the view of these three witnesses it was important that the inmate and his assistant be excluded from this meeting, because some of the new information might fall within one or more of paragraphs (a) to (g) of

Service des libérations conditionnelles, principalement par l'agent du Service des libérations conditionnelles et par un agent de développement d'unité résidentielle (en abrégé ADUR). Les ADUR font partie du personnel de l'établissement carcéral. Ils préparent des rapports factuels qui, réunis aux pièces littérales originales, sur lesquelles ils sont fondés, sont fournis une ou deux semaines avant l'audition aux commissaires (qui doivent au moins être deux) chargés d'instruire et d'examiner la demande de libération conditionnelle. Parfois, l'un ou l'autre de ces agents, ou les deux, recommande d'accorder la libération conditionnelle ou de la refuser; parfois, ils ne font aucune recommandation.

La preuve administrée indique qu'au moins avant mon ordonnance du 3 juin 1981, la Commission avait l'habitude de fournir au détenu, oralement à l'audition, les renseignements qu'elle possédait. Après mon ordonnance du 3 juin 1981, la Commission a fourni au requérant (au détenu) ces renseignements par écrit avant la date de l'audience, soit le 23 novembre 1981. Par conséquent, aucune question ne se pose en l'espèce au sujet du respect de l'article 17 du Règlement à cet égard.

La Commission réunit habituellement les commissaires qui présideront l'audience, l'agent de libération conditionnelle, l'ADUR et tout agent de police, garde pénitentiaire ou autre détenteur de renseignements pertinents. Cette réunion a lieu avant que le détenu ne soit admis dans la salle d'audience.

D'après les dépositions sous serment et les contre-interrogatoires des trois commissaires relatifs à ces dépositions, M. William Outerbridge, le président de la Commission, M. Ken Howland, commissaire et M. John Bissett, administrateur régional, préparation des cas, l'objet de cette réunion est de porter à leur connaissance tous les renseignements relatifs à un cas d'espèce, de les mettre à jour, en y ajoutant tout renseignement postérieur aux rapports du personnel remis à la Commission avec copie des renseignements écrits initiaux. D'après ces trois témoins, il importe que le détenu et son assistant ne soient pas présents à cette réunion car certains de ces nouveaux renseignements pourraient relever des alinéas a) à g) de l'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; le ministre pourrait donc ordonner de

section 54 of the *Canadian Human Rights Act*, and the Minister might order that it be kept confidential and not disclosed to the inmate. These witnesses also took the position that this meeting was not part of the hearing but merely the final stage of preparation for the hearing, and therefore neither the inmate nor his assistant had any right, under section 20.1 of the Regulations to be present.

When this meeting has been completed the inmate and his assistant are permitted to come into the room. If new information has been produced before they enter the room the Board informs them of it, except that if some part of it is such that they consider the Minister might order that it be kept confidential under section 54 of the *Canadian Human Rights Act*, that part is not disclosed to them. The Board also informs them of all the evidence they had prior to that meeting.

At the hearing on this application counsel for the applicant objected strongly to the Board's policy of excluding the inmate and his assistant from the meeting described *supra*. He first referred to sections 14 and 15 of the Regulations, pointing out that section 15 states that "the review (ie: the review for parole) referred to in section 14 shall be by way of a hearing before not less than two members of the Board . . .". He contended that these words do not mean that part of the Board's review may be held before the hearing but that the whole review is to be by way of a hearing. I agree with this submission.

In answer to the contention of the Board's witnesses that the meeting held before the inmate and his assistant are admitted to the hearing room is not part of the hearing he referred to the Board's Policy and Procedures Manual. Section 104-3.3.1 of this document, quoted *supra*, may usefully be repeated here. It reads:

3.3.1 The assistant will attend the same stages of the hearing as the inmate. The assistant does not attend the first stage of the hearing which consists of presentations to the Board by the Correctional Service of Canada staff.

Section 104-4 of this document has the heading "Stages of the hearing". The first three paragraphs of it read:

4.1 Prior to the hearing, the inmate's parole case file is reviewed by the Members. Consideration is given to any special

ne pas les divulguer au détenu. Ces témoins sont aussi d'avis que cette réunion ne fait pas partie de l'audience, mais de la phase finale de la préparation de l'audience; ni le détenu ni son assistant n'auraient donc le droit, en vertu de l'article 20.1 du Règlement, d'y être présents.

Cette réunion terminée, le détenu et son assistant sont autorisés à pénétrer dans la salle. Si de nouveaux renseignements ont été fournis avant qu'ils n'entrent, la Commission les en informe, sauf lorsqu'il s'agit de ceux, jugent-ils, que le ministre pourrait ordonner de garder confidentiels sur le fondement de l'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission les informe aussi de l'ensemble des preuves en sa possession avant la réunion.

A l'audience en l'espèce, l'avocat du requérant s'opposa fortement à cette politique de la Commission d'exclure le détenu et son assistant de la réunion précitée. Il se référa d'abord aux articles 14 et 15 du Règlement, appelant l'attention sur l'article 15, qui dit que «l'examen (c'est-à-dire l'examen pour l'obtention d'une libération conditionnelle) visé à l'article 14 doit se faire par voie d'audition devant au moins deux membres de la Commission . . .». Ces termes, a-t-il soutenu, ne peuvent signifier qu'une partie de l'examen peut avoir lieu avant l'audience, mais bien que tout l'examen doit se faire sous forme d'audience. Je partage cet avis.

Pour répondre à l'argument des témoins de la Commission selon lequel la réunion tenue avant l'admission du détenu et de son assistant dans la salle d'audience ne fait pas partie de l'audience, il s'est référé au Manuel des politiques et procédures de la Commission. L'article 104-3.3.1 de ce manuel, précité, gagne à être répété ici. Le voici:

3.3.1 L'assistant participera aux mêmes phases de l'audience que le détenu. L'assistant n'est pas présent à la première phase durant laquelle le personnel du service correctionnel du Canada fait des exposés à la Commission.

L'article 104-4 du manuel est intitulé «Stades de l'audience». En voici les trois premiers paragraphes:

4.1 Avant la tenue de l'audience, les commissaires examinent le dossier du détenu qui demande une libération conditionnelle. Il

written representations submitted by persons not attending the hearing.

4.2 The first stage of the hearing itself includes presentations by the Parole Service Officer and institutional staff, and introductory discussion in case conference fashion.

4.3 During the next stage of the hearing the Members conduct an interview with the inmate. When it is a full parole review, this commences with the provision of information relevant to the decision to be made.

This document, of course, is not a statute and has not the compelling force of a statute, but is a policy and procedure manual adopted by the Board for its own guidance. The exact date of its adoption has not been made known to me, but from Mr. Outerbridge's evidence it was as early as 1980, possibly 1979. It is clear that the extracts quoted *supra* had not been amended at the date of the hearing before me. Apparently no question had arisen about sections 104-3.3.1 and 104-4.1, 4.2 and 4.3 prior to this case.

Counsel for the applicant submits that the language used in the quoted paragraphs indicate clearly that the Board itself looked on the meeting from which the inmate and his assistant have been excluded as being part of the hearing, the first stage of it. To my mind that is the only interpretation that can be given to what is said in those paragraphs. In fact there is really nothing to interpret, because that is what the words say expressly.

In his cross-examination on his affidavit, Mr. Outerbridge was questioned on this point at some length. He stated emphatically that the quoted portions of sections 104-3.3.1 and 104-4.1, 4.2 and 4.3 were in error, that they did not state the true policy for the conduct of hearings. In his view the conference meeting prior to admitting the inmate and his assistant is not part of the hearing. He explained that they had been working on the manual for two or three years and were anxious to get it passed and in operation, with the idea that any bugs that turned up could be corrected after they were discovered. He said that this error, having been discovered, would be corrected as soon as possible.

It seems almost certain that whoever drafted the paragraphs in question must have thought that what he was stating was what the Board intended.

est tenu compte de tout document écrit spécialement présenté par des personnes non présentes à l'audience.

4.2 La première étape de l'audience comprend des exposés présentés par l'agent de libération conditionnelle et le personnel de l'établissement ainsi qu'un examen préliminaire sous forme de discussion de cas.

4.3 A l'étape suivante, les commissaires rencontrent le détenu. Lorsqu'il s'agit d'un examen en vue d'une libération conditionnelle totale, cette étape commence par la présentation de renseignements touchant la décision à prendre.

a Ce manuel, bien sûr, ne constitue pas un texte législatif et n'a pas force de loi; il s'agit d'un manuel de procédure que la Commission a adopté comme guide. On ne m'a pas fait connaître la date exacte de son adoption mais, d'après la déposition de M. Outerbridge, ce serait au début de 1980, peut-être en 1979. Il est clair que les extraits précités n'avaient pas été modifiés au moment où j'ai instruit l'affaire. Apparemment aucune question ne s'était posée au sujet des articles 104-3.3.1 et 104-4.1, 4.2 et 4.3 antérieurement à la présente instance.

L'avocat du requérant fait valoir que les termes qu'utilisent les paragraphes cités montrent clairement que la Commission elle-même considère la réunion dont ont été exclus le détenu et son assistant comme faisant partie de l'audience, dont ce serait le premier stade. C'est, je pense, la seule interprétation que l'on puisse donner à ce que disent ces paragraphes. En fait, il n'y a rien à interpréter, ce sont ce que les mots disent expressément.

Lors de son contre-interrogatoire relatif à sa déposition sous serment, M. Outerbridge a été interrogé à ce sujet assez longuement. Il a été catégorique: les extraits cités des articles 104-3.3.1 et 104-4.1, 4.2 et 4.3 étaient erronés; ils n'énonçaient pas la véritable politique en matière de tenue d'audiences. Selon lui, la conférence préparatoire antérieure à l'admission du détenu et de son assistant ne faisait pas partie de l'audience. Comme ils avaient travaillé à la rédaction du manuel pendant deux à trois ans, ils désiraient son adoption et son entrée en vigueur le plus tôt possible; on remédierait à toute bourde au moment de sa découverte. Maintenant qu'elle était découverte, l'erreur serait corrigée dès que possible.

Il semble à peu près certain, quel que soit l'auteur des paragraphes en cause, qu'il pensait énoncer la volonté de la Commission. S'il avait su

If he knew something else was intended it is hardly likely that he would make the same mistake twice, in paragraphs so close together. If any proof-reading of the document was done it must have been done either with insufficient care or by someone who was not aware of the procedure intended to be followed at parole hearings.

The evidence of all three of the Board's witnesses on cross-examination on their affidavits, in so far as they were questioned on similar matters, was in agreement. There was no conflict between them. There was no parole evidence given at the hearing on this application, so I have not had the advantage of observing any of these witnesses in the witness box. Nevertheless I see no reason why I should not think they were telling the truth according to their understanding of the policy and practice actually followed at parole hearings. Accordingly I accept their evidence on this point, the significant part of which is that in their opinion, the meeting of the Board members with parole and institutional staff prior to admitting an inmate and his assistant to the hearing room, which has been their regular practice, is not part of the parole hearing, but only preparation for the hearing. There still remains to be answered the question whether in fact that meeting should properly be considered to be part of the hearing. For this purpose some further examination of the evidence is required.

On cross-examination on his affidavit, Mr. Outerbridge was questioned at length about what occurs at the meeting that is held prior to the inmate and his assistant being admitted to the hearing room. Some of his evidence has been summarized *supra*. Beginning on page 16 of the transcript of his examination and continuing on page 17 there were the following questions and answers:

56. Q. At that time, there is a discussion between the Board, the parole officer and the LUDO relating to the merits of the case of the inmate?

A. No. The discussion usually is a matter of receiving an update on information that was not available to the Board when they did their file study at the office. The reason for this is that in order for the Board members to prepare themselves for the hearing, they receive the

qu'on voulait dire autre chose, il est fort peu probable qu'il eût fait la même erreur deux fois, dans des paragraphes si rapprochés. Si quelque correction d'épreuves du document a été faite, elle l'a été soit avec insuffisamment de soin, soit par quelqu'un qui ignorait la procédure qu'on voulait suivre aux audiences concernant les libérations conditionnelles.

Ce que disent les trois témoins de la Commission lors de leur contre-interrogatoire relatif à leur déposition sous serment, dans la mesure où ils ont été questionnés sur des sujets semblables, se recoupe. Ils ne se contredisent pas. Aucun témoignage portant sur une libération conditionnelle n'a été donné lors de la présente instruction; je n'ai donc pas eu l'avantage d'observer ces témoins à la barre. Néanmoins, je ne vois aucun motif de penser qu'ils ne disaient pas la vérité selon ce qu'ils comprenaient des politiques directrices et procédures suivies en fait aux audiences sur les libérations conditionnelles. J'accepte donc leur témoignage à ce sujet, la portion significative étant qu'à leur avis, les réunions des commissaires, du personnel de libération conditionnelle et du personnel de l'établissement pénitentiaire, précédant l'admission du détenu et de son assistant dans la salle d'audience, de pratiques courantes, ne font pas partie de l'audience sur la libération conditionnelle; elles ne font que la préparer. Demeure néanmoins la question de savoir si en fait cette réunion ne devrait pas être considérée comme faisant partie intégrante de l'audience. Pour cela, il faut examiner plus avant les témoignages.

Lors du contre-interrogatoire portant sur sa déposition sous serment, M. Outerbridge a été longuement interrogé sur ce qui se passe à la réunion que l'on tient avant l'admission du détenu et de son assistant dans la salle d'audience. Une partie de ce témoignage a été résumée ci-dessus. En outre, commençant à la page 16 de la transcription du témoignage, pour se poursuivre en page 17, on trouve les questions et réponses suivantes:

[TRADUCTION] 56. Q. A ce moment-là, n'y a-t-il pas une discussion, au fond, entre la Commission, l'agent de libération conditionnelle et l'ADUR sur le cas du détenu?

R. Non. La discussion porte habituellement sur les renseignements qui n'étaient pas à la disposition des commissaires lorsqu'ils ont étudié le dossier à leur bureau. La raison en est que pour permettre aux commissaires de se préparer à l'instruction, ils reçoivent au préalable le

inmate's file which contains information that is limited to six or eight weeks before the hearing. As a result, when the hearing in the institution to which you are referring first starts, that discussion primarily is an opportunity for the living unit development officer and the parole officer to bring the Board members up to date about information that was not available on the file when the study was made, to answer questions that arose during the process of the case study. The question of merits of the case may be discussed but that really is not usually the matter because it is a matter of trying to ensure that the Board members have the most updated information available at the time.

57. Q. The discussion that takes place, whether it is an update or otherwise, is part of the substantive question before the Board; that is, the inmate's progress and whether he should be released?

A. That's correct.

58. Q. It is not peripheral or merely procedural?

A. No. It can be. It can be a matter of, has a job been found, is there a home for the person to go to, have there been disciplinary matters that have taken place since the hearing, and so on.

59. Q. You agree that those are all substantive questions?

A. I do. They are.

60. Q. And this takes place in the absence of the inmate and his assistant?

A. That is correct.

I attach some significance to the fact that in the answer to question 56 Mr. Outerbridge said: "The question of merits of the case may be discussed, but that really is not usually the matter because it is a matter of trying to ensure that the Board members have the most updated information available at the time." The fact that the merits of the case are sometimes discussed with the parole officer and the LUDO is important, because in any case where this has occurred it is impossible to say that what was said in that discussion cannot have had any influence on the minds of the Board members in reaching their final decision to grant or refuse parole. It is very likely that much of what is said in a discussion of the merits will not be information about facts, but opinion about what conclusions may or should be drawn from the facts. To the extent that it is opinion of this kind, it is not information and is not required to be shared with the inmate, who, not having been present and not having heard the discussion, is in no position to explain, clarify or correct the facts on which the opinion is based.

There is always some danger, notwithstanding that it is not intended, that discussions of this kind may result in one or more members of the Board

dossier du détenu, mais celui-ci ne contient que des renseignements remontant à six ou à huit semaines antérieurement à l'audience. Il en résulte que, lorsque commence l'audience dans l'établissement que vous mentionnez, cette discussion permet avant tout à l'agent de développement d'unité résidentielle et à l'agent de libération conditionnelle de renseigner les commissaires sur ce qui n'était pas connu au moment où l'étude a été faite, de répondre aux questions qui se posent au cours de l'étude du cas. Des questions de fond peuvent être discutées, mais habituellement ce n'est pas le cas; on cherche d'abord à s'assurer que les renseignements fournis aux commissaires sont les meilleurs du moment.

57. Q. La discussion qui a lieu, qu'il s'agisse de se mettre à jour ou non, porte sur le fond de l'instruction de la Commission, c'est-à-dire sur les progrès du détenu et sur l'opportunité de le libérer?

R. C'est exact.

58. Q. N'est-elle pas uniquement tangentielle, procédurale?

R. Non. Elle peut l'être. Il peut s'agir d'un emploi trouvé, ou de l'existence d'un foyer d'accueil pour le détenu, de questions disciplinaires survenues depuis l'audience, etc.

59. Q. Vous admettez que ce sont là des questions de fond?

R. Oui, c'en sont.

60. Q. Et cela a lieu en l'absence du détenu et de son assistant?

R. C'est exact.

Il est significatif que, dans sa réponse à la question 56, M. Outerbridge ait dit: «Des questions de fond peuvent être discutées, mais habituellement ce n'est pas le cas; on cherche d'abord à s'assurer que les renseignements fournis aux commissaires sont les meilleurs du moment.» Le fait que l'affaire soit parfois discutée au fond avec l'agent de libération conditionnelle et l'ADUR importe car, lorsque cela se produit, il est impossible de prétendre que ce qui a été dit alors n'a pas influencé les commissaires dans leur décision d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle. Il est fort probable que la plupart de ce qui est dit sur le fond ne portera pas sur des renseignements concernant des faits mais sur des opinions quant aux conclusions qui peuvent ou doivent être tirées de ces faits. Dans cette mesure, il ne s'agit pas de renseignements, mais d'opinions que peut ne pas partager le détenu qui, n'étant pas présent et n'ayant pas connaissance de la discussion, se trouve dans l'impossibilité d'expliquer, de clarifier ou de corriger les faits sur lesquels l'opinion est fondée.

Il y a toujours danger même si cela n'est pas voulu, que des discussions de ce genre amènent un ou des commissaires à conclure qu'il faut refuser la

coming to the conclusion that parole should be refused, though they have not yet seen the inmate or heard what he has to say.

The Parole Board is not a court of law. It is an administrative body. It does not sit in a judicial capacity. There is, to my mind, some doubt whether its functions are not, in some circumstances, quasi-judicial in nature. Be that as it may, the Board's parole decisions do affect seriously the inmate-applicant's interest to be at liberty. To be at liberty on parole and not confined to prison is an important interest, though it is conditional. Even assuming that the Board in this case is acting in a purely administrative, not quasi-judicial, capacity, it is still bound to act in accordance with the general rule to act fairly. Where the person whose position is being reviewed is entitled to a hearing, as is the case here, he is normally, under the principle of fairness, entitled to hear the evidence against him and to have full opportunity to reply to it. That principle, in my opinion, applies to parole hearings, save only information that, under section 17 of the *Parole Regulations* and paragraphs 54(a) to (g) of the *Canadian Human Rights Act*, is required to be treated as confidential and not shared with the inmate. In the situation we are discussing, where, in the absence of the inmate, facts and sometimes merits are discussed, that principle may be breached, because it is possible and I think probable that not all of the things discussed will be made known to him following his admittance to the hearing room.

I consider that questions 57, 58 and 59 and the answers thereto are equally, if not more important, than the portion of the answer to question 56 quoted in the third paragraph before this one. In answer to question 57 Mr. Outerbridge agreed that the discussion that takes place, whether it is an update or otherwise, is part of the substantive question before the Board, that is, the inmate's progress and whether he should be released.

In question 58 he was asked: "It is not peripheral or merely procedural?" He said: "No. It can be. It can be a matter of, has a job been found, is

libération conditionnelle bien qu'ils n'aient pas encore vu le détenu ni entendu ce qu'il a à dire.

La Commission des libérations conditionnelles n'est pas un tribunal, mais un organisme administratif, sans compétence juridictionnelle. Il m'arrive de me demander si sa fonction ne serait pas, dans certaines circonstances, de nature quasi judiciaire. Quoi qu'il en soit, les décisions de la Commission, en matière de libération conditionnelle, influent sérieusement sur l'intérêt qu'a le détenu requérant à être en liberté. Être libéré conditionnellement plutôt qu'incarcéré, c'est là un intérêt important, même s'il est conditionnel. Même en présumant que la Commission en l'espèce n'exerce qu'une fonction administrative et non une fonction quasi judiciaire, elle doit néanmoins respecter ce principe général qu'est l'équité. Lorsqu'un individu dont on examine la situation a droit à une audition, comme c'est le cas en l'espèce, il a normalement, en équité, droit d'entendre la preuve qu'on prétend lui opposer et celui d'y répondre. Ce principe, à mon avis, s'applique aux audiences relatives aux libérations conditionnelles sous cette unique réserve que les renseignements que visent l'article 17 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* et les alinéas 54a) à g) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* doivent être considérés comme confidentiels et ne pas être divulgués au détenu. Dans la situation dont nous parlons où, en l'absence du détenu, on discute de faits et parfois du fond du cas, ce principe peut être enfreint, car il est possible, et probable je pense, qu'on ne lui fasse pas connaître, après son admission dans la salle d'audience, tout ce qui a été discuté.

J'estime que les questions 57, 58 et 59, et les réponses qui y ont été apportées, sont aussi, sinon plus, importantes que l'extrait cité de la réponse à la question 56 dans le troisième paragraphe précédant le présent paragraphe. Répondant à la question 57, M. Outerbridge a reconnu que la discussion qui a lieu, qu'il s'agisse d'une mise à jour ou non, porte sur le fond de la question dont est saisie la Commission, soit sur les progrès du détenu et sur sa libération éventuelle.

A la question 58, on lui a demandé: «N'est-elle pas uniquement tangentielle, procédurale?» Il a répondu: «Non. Elle peut l'être. Il peut s'agir d'un

there a home for the person to go to, have there been disciplinary matters that have taken place since the hearing, and so on.” In answer to question 59 he agreed that all the matters he had just mentioned were substantive questions.

From these answers it is clear that this meeting of the Board with staff officers immediately before the inmate and his assistant are admitted to the hearing is closely connected with the purpose of the hearing and that what takes place there may have some influence on the decision subsequently made by the Board. This being so, after considering all the evidence, and notwithstanding the contrary view so strongly and well expressed by Mr. Outerbridge, supported by Mr. Howland and Mr. Bissett, I have come to the conclusion that this meeting should properly be regarded as being part of the parole hearing.

The question of the effect of subsection 17(3) of the *Parole Regulations* and paragraphs 54(a) to (g) of the *Canadian Human Rights Act* in the present case requires further consideration. Section 17 of the *Parole Regulations* has been quoted *supra*. For convenience the relevant portion of subsection (3) of that section is quoted again. It reads:

17. ...

(3) The Board is not required pursuant to subsection (1) to furnish an inmate with any information

(b) described in paragraphs 54(a) to (g) of the *Canadian Human Rights Act*.

Section 54 of the *Canadian Human Rights Act* authorizes the appropriate Minister to provide, in effect, *inter alia*, that a record or information concerning an individual in the information bank of an institution be not furnished to him if in the opinion of the Minister, knowledge of the record or of information contained therein

(a) might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations;

(b) would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada;

(c) would be likely to disclose information obtained or prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body

(i) in relation to national security,

emploi trouvé, ou de l'existence d'un foyer d'accueil pour le détenu, de questions disciplinaires survenues depuis l'audience, etc.» Répondant à la question 59, il reconnaît que ce qu'il vient de mentionner, ce sont des questions de fond.

De ces réponses, on déduira l'existence manifeste d'un lien important entre cette réunion de la Commission avec les agents du personnel immédiatement avant d'admettre le détenu et son assistant à l'audience et l'objet de l'audience et l'influence que cela peut avoir sur la décision que prendra subséquemment la Commission. Cela étant, après examen de l'ensemble de la preuve, et en dépit de l'opinion contraire, qu'a si bien et si fortement exprimée M. Outerbridge, appuyé de MM. Howland et Bissett, j'en viens à la conclusion qu'il faudrait normalement considérer cette réunion comme faisant partie intégrante de l'audience sur la libération conditionnelle.

La question de l'effet du paragraphe 17(3) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* et des alinéas 54(a) à (g) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* doit être approfondie. L'article 17 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* a déjà été cité. Pour la commodité, on citera à nouveau l'extrait pertinent du paragraphe (3) de cet article:

17. ...

(3) La Commission n'est pas tenue, conformément au paragraphe (1), de révéler au détenu des renseignements

b) visés par les alinéas 54(a) à (g) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

L'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* autorise en fait le ministre compétent, notamment, à ne pas divulguer un dossier ou des renseignements concernant un individu, que contient la banque de données d'une institution, à l'individu si, de l'avis du ministre, la divulgation des renseignements y figurant est susceptible

a) de causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérale-provinciales;

b) de violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada;

c) d'entraîner la divulgation de renseignements recueillis par tout ou partie d'une institution gouvernementale constituée en organisme d'enquête,

(i) sur la sécurité nationale.

- (ii) in the course of investigations pertaining to the detection or suppression of crime generally, or
 - (iii) in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament;
- (d) might, in respect of any individual under sentence for an offence against any Act of Parliament
- (i) lead to a serious disruption of that individual's institutional, parole or mandatory supervision program,
 - (ii) reveal information originally obtained on a promise of confidentiality, express or implied, or
 - (iii) result in physical or other harm to that individual or any other person;
- (e) might reveal personal information concerning another individual;
- (f) might impede the functioning of a court of law, or a quasi-judicial board, commission or other tribunal or any inquiry established under the *Inquiries Act*; or
- (g) might disclose legal opinions or advice provided to a government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of government business.

The only paragraphs that have any application in the present case are (d) and (f). There was some discussion at the hearing before me as to whether the Board, or only the Minister, has power to decide that information described in any of these paragraphs is not to be disclosed to an inmate. In my view there is no real problem on this point. Section 17 of the Regulations makes no mention of the Minister. It simply states that the Board is not required to furnish an inmate with any information described in paragraphs (a) to (g) of section 54 of the *Canadian Human Rights Act*. The Board must, of course, satisfy itself that the information asked for falls within the description stated in one or more of those paragraphs, but in my view it has the power to make the decision, subject to any right of appeal permitted to the inmate.

Mr. Outerbridge was greatly concerned that permitting the inmate and his assistant to be present at the meeting between the Board and staff officers, which by Board policy is held in the absence of the inmate and his assistant immediately before they are admitted to the hearing room, might result in some information described in paragraphs (d) or (f) of said section 54 being disclosed to the inmate. He was concerned both about the consequences of such disclosure mentioned in paragraph (d) and about the likelihood (which he regarded as a certainty) that anticipa-

- (ii) au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général, ou
 - (iii) au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement;
- d) dans le cas d'un individu condamné pour infraction à une loi du Parlement,
- (i) d'avoir de graves conséquences sur son programme pénitentiaire, sa libération conditionnelle ou sa surveillance obligatoire,
 - (ii) d'entraîner la divulgation de renseignements qui, à l'origine, ont été obtenus expressément ou implicitement sous le sceau du secret, ou
 - (iii) de causer, à lui ou à quiconque, des dommages, corporels ou autres;
- e) d'entraîner la divulgation de renseignements personnels concernant un autre individu;
- f) d'entraver le fonctionnement d'une cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*; ou
- g) d'entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale ou de violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif.

Les seuls alinéas qui pourraient s'appliquer en l'espèce sont les alinéas d) et f). A l'instruction, on a débattu devant moi la question de savoir si la Commission, ou le ministre seul, pouvait décider de ne pas divulguer certains renseignements décrits par ces alinéas aux détenus. A mon avis, la question n'est pas là. L'article 17 du Règlement ne mentionne pas le ministre. Il dit simplement que la Commission n'a pas l'obligation de divulguer aux détenus les renseignements décrits aux alinéas a) à g) de l'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission doit, naturellement, s'assurer que les renseignements demandés sont visés par l'un ou plusieurs de ces alinéas, mais, à mon avis, la Commission est habilitée à rendre cette décision, sous réserve de tout droit d'appel du détenu.

M. Outerbridge craint fort qu'autoriser un détenu et son assistant à être présents à la réunion entre la Commission et les agents du personnel qui, selon la politique de la Commission, se tient en l'absence du détenu et de son assistant, immédiatement avant leur admission dans la salle d'audience, pourrait avoir pour résultat que des renseignements visés aux alinéas d) ou f) dudit article 54 soient divulgués aux détenus. Il craignait et les conséquences de cette divulgation dans le cas de l'alinéa d) et la possibilité (une certitude quant à lui) que la crainte de telles divulgations aurait

tion of such confidences would have two serious results, namely: persons who possess information of the kinds described would not give the information to the parole officer, the LUDO or other staff officer, and in many cases the parole officer or LUDO might consider it improper or at least unwise to bring forward, in the presence of the inmate, information which might endanger the safety of the inmate or some other person. If such results should occur, the sources of much relevant information would dry up and the administration of the Board's duties would be handicapped.

Mr. Outerbridge's concerns are fully appreciated. There are however, to my mind, two questions that need to be answered. How serious is the problem in respect of parole hearings, and can that problem be avoided?

In so far as the purely updating of facts purpose of the meeting in question is concerned, Mr. Outerbridge had no serious objection to the inmate and his assistant being present. Such updating information would necessarily be disclosed to the inmate when he is admitted to the hearing room. It was the possibility that some information that should be kept confidential might be disclosed that gave him real concern. How great is that possibility?

The evidence indicates that in a great many cases there is no new or updated information at the date of the parole hearing. Again, where there is updated information, very frequently none of it falls within the limits of paragraphs (a) to (g) of section 54 of the *Canadian Human Rights Act*. Mr. Outerbridge suggested that the proportion of information that could not be shared with the inmate was a maximum of ten per cent. He was referring to the information accumulated throughout the whole period of the inmate's imprisonment, not merely the updating information that had been obtained during the six or eight weeks that had passed since the reports of the parole officer and the LUDO had been completed.

All of the information except that obtained during the last 6 or 8 weeks prior to the hearing is in the hands of the Board members who are to conduct the hearing for a week or two and has been reviewed by them. In the relatively few cases

deux conséquences graves: ceux qui possèdent des renseignements du genre décrit ne les fourniraient pas aux agents de libération conditionnelle, aux ADUR ou autres agents du personnel et, dans bien des cas, les agents de libération conditionnelle et les ADUR considéreraient contre-indiqué, ou à tout le moins fort peu sage, de divulguer en présence du détenu des renseignements susceptibles de mettre en danger sa sécurité ou celle de tiers. Il s'ensuivrait que les sources de renseignements pertinents se tariraient; la Commission verrait ainsi l'exercice de ses fonctions entravé.

Il sera tenu dûment compte des craintes de M. Outerbridge. Il faut cependant, je pense, répondre à deux questions. Dans quelle mesure ce danger existe-t-il dans le cas des audiences de libération conditionnelle? Peut-il être évité?

Dans la mesure où il ne s'agit que de faire connaître des faits nouveaux lors de la réunion, M. Outerbridge n'a pas d'objection véritable à la présence du détenu et de son assistant. Ces faits nouveaux sont nécessairement communiqués au détenu lorsqu'il est admis dans la salle d'audience. C'est la possibilité que certains renseignements confidentiels soient divulgués qui l'inquiète. Quelle importance faut-il accorder à cette possibilité?

La preuve administrée indique que dans la plupart des cas, il n'y a pas de faits nouveaux au moment de l'audience sur la libération conditionnelle. En outre, lorsqu'il y en a, la plupart du temps ceux-ci ne relèvent pas des alinéas (a) à (g) de l'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. M. Outerbridge a laissé entendre que la proportion de renseignements qu'on ne pouvait divulguer aux détenus ne dépasserait pas dix pour cent des renseignements, accumulés au cours de l'ensemble de la période d'incarcération du détenu entendait-il, non ceux concernant uniquement les faits nouveaux survenus au cours des six à huit semaines écoulées depuis l'achèvement des rapports des agents de libération conditionnelle et des ADUR.

Les commissaires qui présideront l'audience détiennent donc déjà, depuis une semaine ou deux, tous les renseignements, sauf ceux obtenus au cours des 6 à 8 semaines précédant l'audience, et ils les ont étudiés. Dans les rares cas où un certain

where one or more items of that information is of a kind described in paragraphs (a) to (g) of section 54 of the *Canadian Human Rights Act*, it will have come to their attention, probably with some notation concerning it in the report of the parole officer or LUDO. It should not be difficult in these circumstances for the said Board members to have whatever consultation they deem necessary and decide whether to supply the information to the inmate or not. In fact, as they are required to supply all relevant information prior to the date of the hearing they must do so.

For information that only comes to the attention of the Board members on the day of the parole hearing it should not occasion much difficulty or delay, either on being advised that some information that perhaps should not be disclosed is coming up or on their own motion to adjourn the hearing for a few minutes and either empty the hearing room of all persons other than themselves and the staff officers concerned with that information, or themselves retire to an adjoining room, in either case to consider the question, reach a decision and resume the hearing. In this way the inmate would not know anything about any information that is withheld from him.

In the present case all of the relevant information in the possession of the Board was, pursuant to my order on the prior application, supplied to the inmate (applicant on this application) prior to the date of the hearing, nothing being withheld on the ground that it should be kept confidential and not disclosed.

I understand Mr. Outerbridge's concern that information which should not be given to the inmate is in fact not given to him, but I believe there are procedures by which improper disclosure can be pretty effectively prevented, one of such procedures is outlined above, one which to my mind would not be difficult to apply. There is, admittedly, some risk that on some occasions some confidential information might slip out, but such risk is not entirely eliminated by the present practice. On balance I think that the risk can be reduced to a minimum without excluding the inmate from the first stage of the hearing.

nombre de renseignements seraient visés aux alinéas a) à g) de l'article 54 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, on attirera leur attention à ce sujet probablement par une note à cet égard dans le rapport de l'agent de libération conditionnelle ou de l'ADUR. Il ne devrait pas être difficile dans ces circonstances, pour les commissaires, de se consulter s'ils le jugent nécessaire et de décider de leur divulgation ou non aux détenus. En fait, comme ils doivent fournir tous les renseignements pertinents avant l'audience, ils doivent le faire.

Quant aux renseignements qui ne sont portés à la connaissance de la Commission que le jour de l'audience, il ne devrait pas être difficile ni dilatoire pour les commissaires, soit en apprenant que certains renseignements qui ne devraient peut-être pas être divulgués seront produits, soit de leur propre mouvement, d'ajourner l'audience pour quelques minutes, en faisant évacuer la salle sauf pour, outre eux-mêmes, les agents du personnel concerné par ces renseignements, ou en se retirant dans une salle attenante pour, dans les deux cas, étudier la question et prendre une décision, puis de reprendre l'audience. De cette façon, le détenu ignorerait tout renseignement qu'on refuse de lui divulguer.

En l'espèce, tous les renseignements pertinents en la possession de la Commission ont été, conformément à mon ordonnance relative à la précédente demande, fournis au détenu (au requérant) en l'espèce avant l'audition; on n'a refusé de communiquer aucun renseignement pour cause de confidentialité.

Je comprends que M. Outerbridge craigne que des renseignements ne devant pas être divulgués au détenu ne lui soient pas communiqués non plus, mais je crois qu'il existe des moyens permettant d'éviter efficacement toute divulgation irrégulière, comme celui souligné ci-dessus, auquel il ne serait pas difficile, je crois, d'avoir recours. Il y a, je le reconnais, risque qu'à l'occasion il y ait oubli et que certains renseignements confidentiels soient divulgués, mais la pratique actuelle n'élimine pas non plus ce risque. Tout compte fait, je crois que ce risque peut être réduit à un minimum sans qu'il soit nécessaire d'exclure le détenu de la première phase de l'audience.

I deem it unnecessary to discuss the effect of paragraphs 1(a) and (b) and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, about which little or no argument was presented.

There will be an order granting the application, with costs. ^a

Il ne m'apparaît pas nécessaire de discuter de l'effet des alinéas 1a) et b) et de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* dont on a, d'ailleurs, à peine débattu.

Il y aura lieu à ordonnance accueillant la demande, avec dépens.