

T-1428-89

T-1428-89

Fauja Singh Bains (Applicant)

v.

National Parole Board (Respondent)

INDEXED AS: BAINS V. CANADA (NATIONAL PAROLE BOARD) (T.D.)

Trial Division, Muldoon J.—Ottawa, July 18 and August 1, 1989.

Parole — Board deciding to admit applicant to day parole, subject to post-release conditions — Before decision implemented, Trial Judge, Crown Attorney and Attorney General making further representations as to risk to society if applicant released — Applicant said to have threatened to shoot Judge after release — Board Chairman instructing staff not to release applicant until Board considering new information — Motion for certiorari, mandamus and prohibition — Although Parole Act giving Board exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant or refuse parole, required to act fairly and lawfully — Prospective employer's alleged association with violent Sikh organization irrelevant to applicant's character, temperament or potential for rehabilitation upon which decision to grant parole made — Status of parolee acquired as soon as decision to grant parole takes effect — Applicant's day parole effective immediately, subject to post-release conditions — Certiorari, quashing Board's compliance with Chairman's unlawful action and mandamus, requiring Board to implement decision, granted.

Judicial review — Prerogative writs — Motion for mandamus, prohibition and certiorari to quash Parole Board Chairman's decision not to release applicant on parole until new information considered, to implement Board decision to release applicant on day parole subject to conditions and to prevent Board from reviewing latter decision — Although no specific statutory authority to reconsider own decision, Parole Act, s. 13 giving Board exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant or refuse parole — Required to act fairly and lawfully — Chairman considering irrelevant information as to alleged involvement of prospective employer with violent Sikh organization — In purporting to stay or nullify regularly

Fauja Singh Bains (requérant)

c.

^a Commission nationale des libérations conditionnelles (intimée)

RÉPERTORIÉ: BAINS c. CANADA (COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES) (1^{re} INST.)

^b Section de première instance, juge Muldoon—Ottawa, 18 juillet et 1^{er} août 1989.

Libération conditionnelle — La Commission a décidé d'accorder au requérant une libération conditionnelle de jour, sous réserve de conditions se rapportant à sa conduite après sa libération — Avant qu'il n'ait été donné suite à la décision, le juge de première instance, le procureur de la Couronne et le procureur général ont communiqué d'autres observations relatives aux risques que la libération du requérant représenterait pour la société — Celui-ci aurait menacé de tirer sur le juge une fois qu'il aurait été libéré — Le président de la Commission a donné ordre au personnel de ne pas libérer le requérant tant que la Commission n'aurait pas examiné les nouveaux renseignements — Requête en vue d'obtenir des brefs de certiorari, de mandamus et de prohibition — Bien que la Loi sur la libération conditionnelle confère à la Commission la compétence exclusive et la discrétion absolue d'accorder ou de refuser une libération conditionnelle, elle doit agir de façon juste et légitime — Le fait que l'employeur éventuel serait associé avec un organisme sikh préconisant le recours à la violence n'a aucun rapport avec le caractère, le tempérament ou les possibilités de réhabilitation du requérant, sur quoi a été fondée la décision d'accorder la libération conditionnelle — Le statut de libéré conditionnel s'acquiert au moment où la décision d'accorder la libération conditionnelle entre en vigueur — La libération conditionnelle de jour du requérant entrait en vigueur immédiatement, sous réserve des conditions se rapportant à sa conduite après sa libération — Octroi d'un bref de certiorari pour empêcher la Commission de se conformer à la décision illégale de son président, et d'un bref de mandamus enjoignant à la Commission de donner suite à la décision.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Requête en vue d'obtenir des brefs de mandamus, de prohibition et de certiorari afin que soit annulée la décision du président de la Commission des libérations conditionnelles de ne pas accorder de libération conditionnelle au requérant avant l'examen de nouveaux renseignements, qu'il soit donné suite à la décision de la Commission d'accorder au requérant une libération conditionnelle de jour sous réserve de certaines conditions et que la Commission ne puisse pas réviser cette dernière décision — Bien qu'aucune disposition législative ne prévoit précisément que la Commission peut réexaminer ses propres décisions, l'art. 13 de la Loi sur la libération conditionnelle lui confère la compétence exclusive et la discrétion absolue d'accorder ou de refuser une libération conditionnelle — Elle doit agir de façon juste et légitime — Le président a tenu compte de renseignements non pertinents quant à la prétendue adhésion de l'employeur éventuel à un organisme sikh préconisant

formulated decision to grant day parole, Board unfairly exceeding jurisdiction — Motion allowed.

le recours à la violence — En prétendant différer ou annuler une décision valablement prise d'accorder une libération conditionnelle de jour, la Commission a injustement outrepassé ses pouvoirs — Requête accueillie.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Parole Act, R.S.C., 1985, c. P-2, s. 13 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 4).

a LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la libération conditionnelle, L.R.C. (1985), chap. P-2, art. 13 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e Supp.), chap. 35, art. 4).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dumas v. Leclerc Institute, [1986] 2 S.C.R. 459; 30 C.C.C. (3d) 129; *Hay v. National Parole Board*, 13 Admin. L.R. 17; 21 C.C.C. (3d) 408; 18 C.R.R. 313 (T.D.); *Oag v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 658.

b JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Dumas c. Centre de détention Leclerc, [1986] 2 R.C.S. 459; 30 C.C.C. (3d) 129; *Hay c. Commission des libérations conditionnelles*, 13 Admin. L.R. 17; 21 C.C.C. (3d) 408; 18 C.R.R. 313 (1^{re} inst.); *Oag c. La Reine et autres*, [1983] 1 R.C.S. 658.

COUNSEL:

Elizabeth Thomas for applicant.
Brian R. Evernden for respondent.

AVOCATS:

d *Elizabeth Thomas* pour le requérant.
Brian R. Evernden pour l'intimée.

SOLICITORS:

Elizabeth Thomas, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

PROCUREURS:

e *Elizabeth Thomas*, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

MULDOON J.: The applicant is an inmate of the Frontenac Institution at Kingston, Ontario. He is serving a term of 18 years' imprisonment to which he was sentenced by the Ontario Court of Appeal in reduction of a life term imposed by the Trial Judge upon the applicant in consequence of his having been convicted of three counts of attempted murder on June 8, 1983.

g LE JUGE MULDOON: Le requérant est détenu à l'Établissement Frontenac de Kingston (Ontario). Il purge actuellement une peine de 18 ans d'emprisonnement à laquelle la Cour d'appel de l'Ontario l'a condamné en remplacement d'une peine d'emprisonnement à perpétuité que lui avait infligée le juge de première instance après qu'il eut été h reconnu coupable le 8 juin 1983 sous trois chefs d'accusation de tentative de meurtre.

The applicant's convictions arose out of his criminally deliberate discharge of a firearm during a public demonstration by rival Sikh factions in Toronto which took place in November, 1982. Three persons, including a police constable, were seriously injured by bullets fired by the applicant and a similarly guilty accomplice. The Trial Judge and the unanimous panel of the Ontario Court of

i La condamnation du requérant par le juge découlait de l'utilisation délibérée et criminelle d'une arme à feu au cours d'une manifestation publique organisée par des factions sikh rivales en novembre 1982. Trois personnes, dont un agent de police, furent gravement blessées par des projectiles tirés par le requérant et un complice reconnu également coupable. Le juge de première instance et tous les juges de la Cour d'appel de l'Ontario saisis de cette affaire ont estimé que les coupables j

Appeal found that they came to the event already armed with pistols.

The applicant became eligible to be released on a day parole on June 7, 1987, and a full parole on June 7, 1989. On June 23, 1989, a panel of the National Parole Board (hereinafter: the Board), after hearing the applicant's proposed alternative and preferred plans for release, and upon considering the supportive community assessment report prepared by the Correctional Service of Canada (hereinafter: the CSC) decided to admit the applicant to day parole to a half-way house in the Peterborough area in order to take up employment with his community contact, one Darshan Singh Saini (sometimes spelled "Saino"). The Board in effect acceded to the applicant's preferred plan.

It must here be emphasized, as it will later become apparent, that no part of the present proceedings involves any application of any kind of judicial review of the Board's conduct in according the above-mentioned day parole to the applicant. The Board's decision to do that must, in terms of these proceedings, be accepted to have been, and to be, just as correct and justifiable in law as were the initial convictions and the ultimate imposition by the Court of Appeal of an apt term of imprisonment, for those previous adjudications are not called into question here, either.

Ordinarily, it requires a few or several days in which to implement a Board's decision releasing an inmate on parole. Police and correctional authorities must be advised of the inmate's impending release, and confirmation of the inmate's exterior accommodation and employment must be effected.

During the time in which the Board's staff were in the course of implementing its decision, further representations were made to the Board's Chairman and its Ontario Regional Director. Those representations were made by the Trial Judge, the Attorney General and the Deputy Attorney Gener-

étaient déjà armés de pistolets à leur arrivée sur les lieux de la manifestation.

Le requérant est devenu admissible à une libération conditionnelle de jour le 7 juin 1987 et à une libération conditionnelle totale le 7 juin 1989. Le 23 juin 1989, après audition des projets de remplacement présentés par le requérant en vue de sa libération et compte tenu du rapport positif d'évaluation communautaire rédigé par le Service correctionnel du Canada (ci-après appelé le SCC), des commissaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles (ci-après appelée la Commission) ont décidé d'accorder au requérant une libération conditionnelle de jour dans un centre de réadaptation de la région de Peterborough pour lui permettre d'occuper un emploi sous la surveillance de son répondant, un certain Darshan Singh Saini (dit parfois «Saino»). La Commission a en effet accepté le projet présenté par le requérant.

Il faut insister ici, et cela deviendra plus tard évident, sur le fait qu'il n'est nullement question dans la présente instance d'une quelconque demande de révision judiciaire relativement à la décision de la Commission d'accorder au requérant la libération conditionnelle de jour susmentionnée. La décision de ce faire de la Commission doit, dans le cadre de la présente instance, être considérée comme ayant été et étant tout aussi fondée en droit que le furent les condamnations initiales et l'infliction ensuite par la Cour d'appel d'une peine d'emprisonnement appropriée, car ces décisions antérieures ne sont pas remises en question ici non plus.

Il faut ordinairement d'un à plusieurs jours pour donner suite à une décision par laquelle la Commission prononce la libération conditionnelle d'un détenu. Les autorités policières et les autorités correctionnelles doivent être informées de la libération prochaine du détenu, et il faut confirmer la nature de l'emploi qu'il occupera à l'extérieur ainsi que l'endroit concerné.

Pendant que les employés de la Commission prenaient les mesures nécessaires afin de donner suite à sa décision, d'autres observations furent communiquées au président de la Commission et à sa directrice régionale pour l'Ontario. Ces observations émanaient du juge de première instance, du

al of Ontario, and the prosecuting Crown Attorney. Copies of some of their letters, but not all, are annexed as exhibits to the affidavit of Simonne Ferguson, the Board's Regional Director for Ontario. In the prosecuting Crown Attorney's letter, clearly marked "Private and Confidential", but now in the public domain, a copy of which is exhibit A to Ms. Ferguson's affidavit, the Crown Attorney, after quoting from the grisly facts of the applicant's offence recited by the Ontario Court of Appeal, goes on to state:

... this trial was conducted under the heaviest security ever seen in Toronto, mainly because of threats made by Bains to the witness, the Judge and the prosecution. After conviction, and before sentence, Bains reportedly told another inmate (whom I and the police later interviewed) that it didn't matter what sentence the Judge imposed because he (Bains) would be released sometime and he could simply return to the Courtroom when there was no security, and shoot the Judge.

The Crown Attorney characterized the Board's decision to admit the applicant to day parole as "unbelievably bad". Other negative representations were received from the Mayor of Peterborough and that city's Deputy Chief of Police, copies of which are exhibited with Ms. Ferguson's affidavit.

A copy of the copy of that document which was before the Board, titled "Progress summary appraisal and recommendation" prepared by the Correctional Service of Canada, Frontenac Institution, on May 24, 1989, is exhibit E to the applicant's affidavit. Although clearly stated to be "protected when completed", it too is now in the public domain. That report contains a particularized printed form on recidivism which, as completed, shows that the applicant's score of +10 -3, or +7, indicates that 4 of every 5 offenders will not commit an indictable offence after release. It represents an attempt, and perhaps the best which can be effected, to import the science of statistical analysis in order to dress up what, in the last true analysis, amounts only to would-be clairvoyance. Such, in the minds of many, is the unhappy role of the Board and it naturally generates anxiety lest the inmates whom the Board admits to parole should sooner or later go wrong, thus exposing Board members to public sentiments which characterize them as negligent or incompetent. It

procureur général et du sous-procureur général de l'Ontario ainsi que du procureur de la Couronne. Des copies de certaines seulement de ces lettres sont annexées comme pièces justificatives à l'affidavit de Simonne Ferguson, directrice régionale de la Commission pour l'Ontario. Dans sa lettre, qui porte clairement la mention [TRADUCTION] «Privé et confidentiel» mais est maintenant du domaine public et dont une copie constitue la pièce A annexée à l'affidavit de Mme Ferguson, le procureur de la Couronne, après avoir cité les faits horribles de l'infraction du requérant exposés par la Cour d'appel de l'Ontario, poursuit ainsi:

[TRADUCTION] ... le présent procès s'est déroulé sous la plus étroite surveillance jamais vue à Toronto, principalement en raison des menaces proférées par Bains envers le témoin, le juge et le ministère public. Après la condamnation mais avant le prononcé de la peine, Bains aurait déclaré à un autre détenu (que les policiers et moi-même avons interrogé par la suite) que la peine infligée par le juge importait peu car il (Bains) serait relâché un jour et pourrait tout simplement retourner au tribunal lorsqu'il n'y aurait pas de surveillance et abatte le juge.

Le procureur de la Couronne a qualifié d'incroyablement malheureuse la décision de la Commission d'accorder au requérant une libération conditionnelle de jour. Le maire de Peterborough et le directeur adjoint de la police de cette ville ont également présenté des observations, dont copie est annexée à l'affidavit de Mme Ferguson.

Une copie de la copie du document remis à la Commission, intitulé «Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas—Évaluation et recommandation» et rédigé par le Service correctionnel du Canada, Établissement Frontenac, le 24 mai 1989 est annexée à l'affidavit du requérant sous la cote E. Bien que ce document soit clairement identifié comme étant «confidentiel une fois rempli», il appartient aussi maintenant au domaine public. Ce rapport contient une formule imprimée et détaillée sur la récidive qui, de la façon qu'elle est remplie, indique que la cote du requérant de +10 -3, ou +7 signifie que quatre contrevenants sur cinq ne commettront pas d'autre acte criminel après leur libération. Il s'agit d'une tentative, et peut-être la meilleure possible, en vue d'imposer la science de l'analyse statistique et d'énoncer ce qui, en dernière analyse, n'équivaudrait qu'à de la voyance. Tel est, de l'avis d'un grand nombre de personnes, le rôle malheureux de la Commission et cela engendre naturellement la crainte que les détenus auxquels elle accorde une libération conditionnelle

needs no emphasis to realize that the Board (whose institutional abolition was recommended by the Law Reform Commission of Canada in 1976) continues to perform its difficult tasks as best it can, and most probably, as well as those tasks can be performed. In any event, it may be noted that the applicant's accomplice, Gurraj Singh Grewal, whose term was reduced from 14 years imprisonment to 9 years, has been released on full parole in Kingston and seems to be still peaceably at large.

A copy of the "Board members' comment sheets" is exhibit B to the applicant's affidavit. The panel's reasons are set out as follows:

In granting you day parole, we considered the following—the seriousness of the offence, your progress in the institution, your criminal record, and the professionals. You have demonstrated in the past that you can be a good, productive citizen. We believe that the offence could be considered situational, and the psychiatrist suggests the same.

You have been in minimum security for 9 months, all reports positive. While at Joyceville you had fence clearance. You have successfully completed 42 Escorted Temporary Absences. You have shown in the past that you were sorry for your actions, and the hurt it caused to the victims and their families. You have accepted fully, responsibility for your actions. You have made good use of your time in the institution. There are no problems of substance abuse. You have earned the support of the Case Management Team and the Warden. Today at the hearing, a former Case Management Team member [named], appeared on your behalf. The police view day parole in the best interest of the community. At the time of sentencing the Judge saw you as a good prospect for rehabilitation. You have excellent community support, wife and children, and confirmed employment. We believe that the risks of granting you a structured release such as day parole are assumable.

Whether those Board members knew of the applicant's threat to murder the Trial Judge, prior to sentencing in 1983 in the stark terms related by the Crown Attorney, or not, they nevertheless prudently imposed the following special conditions to the day parole release:

commettront tôt ou tard une faute, ce qui expose les commissaires au jugement du public selon lequel ils sont négligents ou incompétents. Nul n'est besoin d'insister pour se rendre compte que la Commission (dont la Commission de réforme du droit du Canada recommandait l'abolition en tant qu'organisme en 1976) continue d'exercer ses difficiles fonctions du mieux qu'elle peut et tout, probablement, du mieux que celles-ci peuvent l'être. De toute façon, on peut noter que le complice du requérant, Gurraj Singh Grewal, dont la peine d'emprisonnement a été ramenée de quatorze à neuf ans, s'est vu accorder une libération conditionnelle totale à Kingston et semble vivre encore paisiblement en liberté.

Une copie du rapport des observations des commissaires est annexée à l'affidavit du requérant sous la cote B. Les motifs des commissaires sont formulés ainsi:

En vous accordant une libération conditionnelle de jour, nous avons tenu compte des facteurs suivants—la gravité de l'infraction, l'amélioration de votre conduite à l'intérieur de l'établissement, votre casier judiciaire et les professionnels. Vous avez montré par le passé que vous pouvez être un bon citoyen productif. Nous croyons que l'infraction pourrait être due à la conjoncture, et le psychiatre laisse entendre la même chose.

Vous avez été sous surveillance minimum durant neuf mois, et tous les rapports à cet égard ont été favorables. Il vous a été permis de sortir pendant votre séjour à Joyceville. Vous avez respecté quarante-deux permissions de sortir sous surveillance. Vous avez montré dans le passé que vous regrettiez les actes posés ainsi que le tort que vous avez causé aux victimes et à leurs familles. Vous avez admis votre entière responsabilité à l'égard de vos actes. Vous avez fait un bon emploi de votre temps passé en institution. Vous n'avez aucun problème de toxicomanie. Vous avez gagné l'appui de l'équipe de gestion des cas et du directeur de l'établissement. Aujourd'hui à l'audience, un ancien membre [y nommé] de l'équipe de gestion des cas a comparu en votre faveur. Les policiers considèrent qu'une libération conditionnelle de jour serait dans le meilleur intérêt de la société. À l'époque de la détermination de la peine, le juge estimait que, dans votre cas, les perspectives de réhabilitation étaient bonnes. La société vous manifeste un excellent appui, et vous avez une épouse et des enfants, ainsi qu'un emploi confirmé. Nous croyons qu'il est possible d'assumer les risques que représente dans votre cas une libération conditionnelle de jour.

Que les membres de la Commission aient été ou non au courant des menaces de meurtre proférées par le requérant envers le juge de première instance avant la détermination de la peine en 1983 selon les termes mêmes rapportés par le procureur de la Couronne, ils ont néanmoins imposé avec prudence les conditions spéciales suivantes à la libération conditionnelle de jour:

1. You are not to contact, in any manner, either directly or indirectly, any court or other government official involved with the criminal proceedings leading to your current conviction and sentence.

2. Not to contact or in any way attempt to contact "Gurraj Singh Grewal", your co-accused.

3. No travel outside of Peterborough County without Board authority.

These conditions are imposed upon you in order to give you every opportunity to rehabilitate and re-integrate into society. Your choice of a new area of surroundings in my opinion was a wise decision.

The respected Chairman of the Board submitted his affidavit in these proceedings in order to set out his position in this matter. Paragraph 6 of that affidavit encapsulates that position thus:

6. In my view, the Board has a continuing obligation to review the status of persons under its jurisdiction to ensure that any risk that they might pose to society is considered in light of the best and most current information available. In view of the representations made by senior law officers of the Crown, including the Attorney General of Ontario—which submissions are highly unusual—I concluded that it was necessary for the protection of society and the rehabilitation of the Applicant that the Board receive and consider that information which might not have been available to the Board when it considered the Applicant's case on June 23, 1989. I accordingly instructed my staff not to effect the release of the Applicant until the Board had an opportunity to consider the new information which the law enforcement officials had assured me was available.

In moving the Court for *certiorari* to quash the Chairman's decision, for *mandamus* to compel the Board to implement its decision of June 23, 1989, forthwith, and for prohibition to prevent the Board from instituting any review of its said decision, the applicant's counsel asserts as the grounds for such relief that: the Board has no jurisdiction to review its decision of June 23, 1989; the Board's [and/or the Chairman's] decision so to review was arbitrary and capricious; and that decision is valid and ought to be enforced.

Both opposing counsels concur, and in this they appear to be quite correct, that neither the Chairman nor the Board has any specific statutory or regulatory authority to do precisely what the Chairman purported to do here. However, the respondent's counsel did urge that the Board may act through its chairman and chief executive offi-

1. Vous ne devez entrer en contact en aucune façon, directement ou indirectement, avec un employé du tribunal ou autre fonctionnaire du gouvernement ayant participé aux poursuites criminelles qui ont mené à votre condamnation et à votre peine actuelles.

2. Vous ne devez pas entrer ou essayer de quelque façon d'entrer en contact avec «Gurraj Singh Grewal», votre coaccusé.

3. Vous ne devez pas quitter le comté de Peterborough sans l'autorisation de la Commission.

Ces conditions vous sont imposées afin de vous donner toutes les chances possibles de vous réhabiliter et de vous réinsérer dans la société. Selon moi, vous avez pris une bonne décision en choisissant de vous établir dans une autre région.

Le président de la Commission a produit son affidavit dans la présente instance afin d'exposer sa position sur la question. Le paragraphe 6 de cet affidavit résume ainsi cette position:

6. À mon avis, la Commission a toujours l'obligation de réexaminer le statut des personnes sous sa juridiction afin qu'il soit tenu compte de tout risque qu'elles peuvent poser à la société à la lumière des meilleurs et des plus récents renseignements disponibles. Vu les observations faites par de hauts représentants de la Couronne, y compris le procureur général de l'Ontario—dont les observations sont loin d'être habituelles—j'en suis venu à la conclusion qu'il fallait pour la protection de la société et la réhabilitation du requérant que la Commission prenne connaissance et tienne compte de renseignements dont elle ne disposait peut-être pas lors de l'étude du cas du requérant le 23 juin 1989. J'ai donc ordonné à mes employés de ne pas procéder à la libération du requérant tant que la Commission n'aurait pas eu la possibilité d'examiner les nouveaux renseignements que les agents chargés de l'application de la loi m'ont assuré être disponibles.

En demandant au tribunal d'accorder un bref de *certiorari* afin d'annuler la décision du président, un bref de *mandamus* afin d'obliger la Commission à donner suite sur-le-champ à sa décision du 23 juin 1989 et un bref de prohibition afin d'empêcher la Commission de procéder à toute révision de sa décision, l'avocate du requérant soutient à l'appui d'un tel redressement que la Commission n'a pas compétence pour réviser sa décision du 23 juin 1989; que la décision de la Commission et/ou de son président de procéder à cette révision était arbitraire et irrationnelle; et que cette décision est valide et doit être appliquée.

Les avocats des deux parties s'entendent pour dire, et sur ce point ils semblent avoir tout à fait raison, que ni le président ni la Commission ne possèdent précisément en vertu de la loi ou d'un règlement le pouvoir de faire exactement ce que le président prétendait faire ici. Toutefois, l'avocat de l'intimée a effectivement fait valoir que la Com-

cer in exercising the powers and duties conferred upon it by section 13 of the *Parole Act*, R.S.C., 1985, c. P-2 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 35, s. 4] [hereinafter: the Act] which runs thus:

13. Subject to this Act, the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act*, the Board has exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant or refuse to grant parole or a temporary absence without escort and to terminate or revoke parole or to revoke release subject to mandatory supervision.

Despite the “exclusive jurisdiction and absolute discretion”, both of them must be wielded fairly and lawfully, meaning at least within the jurisdiction conferred upon the Board. Since the Board here cleaves to the directions issued by its Chairman, its actions in apparently nullifying its own quorum’s decision on June 23, 1989, renders those actions reviewable pursuant to this Court’s superintending powers to achieve or to impose fairness and legality if such be breached in the premises.

The applicant’s counsel states that the correspondence received by the Chairman and by the Regional Director furnished no new information to the Board and in any event no new information which can be fairly levied against the applicant to his detriment. The respondent’s counsel points to the information conveyed in the partly illegible copy of an undated newspaper article attached to exhibit C of Simonne Ferguson’s affidavit to the effect that the applicant’s prospective employer, Darshan Singh Saini, had been described at the time the article was published as “Canadian Babbar Khalsa leader”. The applicant, through his counsel, both before and at the hearing offered unreservedly to accept as a strict condition of his day parole the prohibition of his associating with or contacting in any way the said Darshan Singh Saini.

The past or present associations of Mr. Saini with any violently radical or other Sikh association which imports its old-country hatreds into Canada is certainly not shown to be new information.

mission peut agir par l’intermédiaire de son président et premier dirigeant pour exercer la compétence que lui confère l’article 13 de la *Loi sur la libération conditionnelle*, L.R.C. (1985), chap. P-2 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e Supp.), chap. 35, art. 4], [ci-après appelée la Loi] qui est libellé ainsi:

13. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de celles de la *Loi sur les pénitenciers* et de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, la Commission a compétence exclusive et exerce un pouvoir discrétionnaire en matière d’octroi ou de refus de libérations conditionnelles ou de permissions de sortir sans surveillance et de révocation ou cessation des libérations conditionnelles, et de révocation de la mise en liberté surveillée.

Cette «compétence exclusive» et ce «pouvoir discrétionnaire» doivent cependant être tous deux exercés de façon juste et légale, tout au moins dans le cadre de la compétence conférée à la Commission. Bien que celle-ci reste ici fidèle aux directives émises par son président, le fait pour elle d’annuler apparemment sa propre décision prise le 23 juin 1989 avec le quorum requis rend ces actes révisables conformément aux pouvoirs de surveillance de notre Cour qui visent à rétablir l’équité et la légalité s’il y a été porté atteinte dans les étapes antérieures.

L’avocate du requérant déclare que la correspondance reçue par le président et par la directrice régionale n’a pas fourni de nouveaux renseignements à la Commission et, de toute façon, pas de nouveaux renseignements qui puissent être retenus de façon équitable contre le requérant. L’avocat de l’intimée veut attirer l’attention sur les renseignements que donne la copie en partie illisible d’un article de journal sans date et annexée à la pièce C jointe à l’affidavit de Simonne Ferguson selon lequel l’employeur éventuel du requérant, Darshan Singh Saini, avait été décrit à l’époque de la publication de l’article comme étant un [TRADUCTION] «dirigeant canadien du Babbar Khalsa». Par la voie de son avocate, le requérant a, tant avant l’audience que lors de celle-ci, offert sans réserve d’accepter comme condition stricte de sa libération conditionnelle de jour l’interdiction de s’associer ou d’entrer en contact de quelle façon avec ledit Darshan Singh Saini.

Le fait que M. Saini ait été ou soit lié à des associations sikh violemment radicales ou autres qui importent au Canada les haines de leur pays d’origine ne s’avère certainement pas constituer

More to the point, there is nothing which the applicant can do about it, apart from abjuring any association or other contact or communication with Mr. Saini, and this he does and will do. Mr. Saini's activities whether nefarious or not, have no bearing upon the applicant's character, temperament or potential for rehabilitation upon which the Board made its decision to admit him to day parole in a half-way house. Therefore, absent any legislative provision akin to that which Parliament recently specifically enacted to permit the Board to effect "gating" in the cases of certain inmates who are statutorily admitted to mandatory supervision, the action of the Board and its Chairman in purporting to stay or nullify the regularly formulated decision to grant the applicant day parole must be characterized as unfairly exceeding the Board's jurisdiction.

The Board's previous breach of its jurisdiction in the analogous instance of gating is illustrated in the decision *Oag v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 658, whereby the Supreme Court of Canada unanimously held that gating was illegal. As noted, Parliament has subsequently acted to make the procedure legal and within the Board's jurisdiction. This Court, in *Hay v. National Parole Board*, 13 Admin. L.R. 17; 21 C.C.C. (3d) 408; 18 C.R.R. 313, illustrated the unfairness of transferring a prisoner from a farm institution to the penitentiary proper for considerations extraneous to the prisoner's conduct, character and progress in the institution. So it is in the instant case. The considerations shown herein to have been invoked by the Board's Chairman are extraneous to the Board's lawfully formulated conclusions about the applicant's character, conduct and progress toward apparent rehabilitation.

The Court expresses no opinion as to whether the chairman ought to be accorded the power to nullify a decision of the Board in circumstances in which he, or outside political or justice-system officials, consider that such decision evinces want

des faits nouveaux. Qui plus est, il n'y a rien que le requérant puisse faire à ce sujet, si ce n'est renoncer publiquement à toute association ou autre contact avec M. Saini, et c'est ce qu'il fait et fera. Qu'elles soient infâmes ou non, les activités de M. Saini n'ont aucun rapport avec le caractère, le tempérament ou les possibilités de réhabilitation du requérant, sur quoi la Commission a fondé sa décision de lui accorder une libération conditionnelle de jour dans un centre de réadaptation. Par conséquent, à défaut de disposition législative similaire à celle que le Parlement a tout particulièrement adoptée récemment pour permettre à la Commission de procéder au « blocage » dans le cas où certains détenus se voient accorder par la loi la liberté sous surveillance obligatoire, la décision de la Commission et de son président de suspendre ou d'annuler la décision correctement formulée d'octroyer au détenu une libération conditionnelle de jour doit être considérée comme outrepassant illégalement la compétence de la Commission.

L'excès de pouvoir déjà commis par la Commission dans l'affaire analogue du blocage est illustrée dans l'arrêt *Oag c. La Reine et autres*, [1983] 1 R.C.S. 658, où la Cour suprême du Canada a statué à l'unanimité que le blocage était illégal. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le Parlement a légiféré par la suite afin de rendre cette procédure légale et *intra vires* de la compétence de la Commission. Dans l'affaire *Hay c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, 13 Admin. L.R. 17; 21 C.C.C. (3d) 408; 18 C.R.R. 313, notre Cour a montré qu'il n'était pas équitable de transférer un prisonnier d'un établissement agricole au pénitencier indiqué pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la conduite du prisonnier, son tempérament et l'évolution de son cas à l'intérieur de l'établissement. Il en est ainsi dans la présente affaire. Les raisons qui, selon la preuve, ont été invoquées par le président de la Commission n'ont rien à voir avec les conclusions formulées légalement par la Commission au sujet du tempérament du requérant, de sa conduite et de l'évolution du cas en vue d'une apparente réhabilitation.

La Cour n'exprime aucune opinion sur la question de savoir si l'on devrait accorder au président le pouvoir d'annuler une décision de la Commission dans des cas où lui-même ou des dirigeants politiques ou fonctionnaires du système judiciaire

of care or competence on the Board's part in deciding to admit an inmate to parole. Such a consideration, which itself involves diverse opinion, is for Parliament.

However, unless and until Parliament be moved to enact some such provision, the law as it stands is that which the Supreme Court of Canada unanimously stated in *Dumas v. Leclerc Institute*, [1986] 2 S.C.R. 459; 30 C.C.C. (3d) 129. Where, in that case Mr. Justice Lamer writes of the remedy of *habeas corpus*, his ideas can equally be applied to the remedy of *certiorari* in this case. At pages 464 S.C.R.; 133 C.C.C. Lamer J. is reported thus:

In the context of parole, the continued detention of an inmate will only become unlawful if he has acquired the status of a parolee. An inmate acquires that status as of the moment the decision to grant him parole takes effect. Thus, if parole is granted effective immediately, he becomes a parolee when the decision is rendered. If, for some reason, the restriction to his liberty continues, he may then have access to *habeas corpus*. If parole is granted effective at some later date, then the inmate acquires the status of parolee at that date and not at the date of the decision. Similarly, where a decision is made to grant parole but it is subject to the fulfilment of a condition, the inmate only becomes a parolee if and when the condition is fulfilled. If he is not released on parole when the term arrives or the condition is fulfilled, then he may resort to *habeas corpus*. Finally, if parole is refused, it is obvious that the inmate has not become a parolee and he cannot have recourse to *habeas corpus* to challenge the decision.

In the instant case the applicant was admitted to day parole effective immediately on June 23, 1989, subject to the above recited conditions of post-release conduct which he accepts. He invites the Board to make the further above-mentioned condition to which he will not object. It is clear however that in view of the Board's doing nothing to prevent the Chairman's imposition of the restriction upon the applicant's liberty in order to wipe out the Board's decision and to hold a further hearing, the applicant is entitled to have access to *certiorari* to quash the Board's compliance with the Chairman's unlawful action, and to have access to *mandamus* requiring the Board to implement its decision of June 23, 1989.

considèrent qu'une telle décision dénote une négligence ou une absence de compétence de la part de la Commission lorsque celle-ci a accordé à un détenu une libération conditionnelle. Cette question, qui comporte elle-même une opinion différente, relève du Parlement.

Toutefois, tant et aussi longtemps qu'on n'aura pas demandé au Parlement d'adopter une disposition de ce genre, le droit qui continue de s'appliquer est celui que la Cour suprême du Canada a énoncé à l'unanimité dans l'arrêt *Dumas c. Centre de détention Leclerc*, [1986] 2 R.C.S. 459; 30 C.C.C. (3d) 129. Ce que le juge Lamer y dit du recours à l'*habeas corpus* peut également s'appliquer au bref de *certiorari* dans la présente affaire. Il mentionne ceci aux pages 464 R.C.S.; 133 C.C.C.:

Dans le contexte de la libération conditionnelle, la détention continue d'un détenu ne deviendra illégale que s'il a acquis le statut de libéré conditionnel. Un détenu acquiert ce statut au moment où la décision de lui accorder la libération conditionnelle entre en vigueur. Par conséquent, si la libération conditionnelle entre en vigueur immédiatement, il devient un libéré conditionnel au moment où la décision est rendue. Si, pour une raison quelconque, la restriction à sa liberté se poursuit, il peut alors recourir à l'*habeas corpus*. Si la libération conditionnelle entre en vigueur à une date ultérieure, alors le détenu acquiert le statut de libéré conditionnel à cette date et non à la date de la décision. De même, lorsque la décision d'accorder la libération conditionnelle est sujette à la réalisation d'une condition, le détenu ne devient un libéré conditionnel qu'au moment où la condition se réalise. Si le détenu n'est pas mis en liberté conditionnelle dans le délai prévu ou lorsque la condition se réalise, il peut alors recourir à l'*habeas corpus*. Enfin, si la libération conditionnelle est refusée, il est évident que le détenu n'est pas devenu un libéré conditionnel et ne peut avoir recours à l'*habeas corpus* pour contester la décision.

En l'espèce, on a accordé au requérant une libération conditionnelle de jour qui entrerait en vigueur immédiatement le 23 juin 1989, sous réserve des conditions susmentionnées qui se rapportent à sa conduite après sa libération et qu'il a acceptées. Il invite la Commission à prononcer l'autre condition susmentionnée à laquelle il ne s'opposera pas. Il est évident toutefois que, vu que la Commission ne fait rien pour empêcher l'imposition par le président de la restriction à la liberté du requérant afin d'annuler la décision de la Commission et de tenir une autre audience, le requérant peut recourir à un bref de *certiorari* pour empêcher la Commission de se conformer à la décision illégale de son président, et à un bref de *mandamus* enjoignant à la Commission de donner suite à sa décision du 23 juin 1989.

In view of the Board's unfairness and lack of jurisdiction which the Court finds herein, these orders will be pronounced, together with an order prohibiting the Board from doing anything adverse to the applicant's day parole except in accordance with law as stated in the Act and in these reasons.

The respondent is ordered to pay the applicant's party-and-party costs of and incidental to these proceedings.

En raison de l'absence d'équité et de compétence que la Cour décèle en l'espèce de la part de la Commission, ladite Cour prononcera les présentes ordonnances ainsi qu'une ordonnance interdisant à la Commission de faire quoi que ce soit qui s'oppose à la libération conditionnelle de jour du requérant sauf en conformité avec la Loi et les présents motifs.

L'intimée devra payer les dépens entre les parties du requérant en ce qui concerne la présente instance.