

T-258-74

T-258-74

Louis Joseph Rossi (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)Trial Division, Walsh J.—Montreal, January 21;
Ottawa, March 22, 1974.

Mandamus—Penitentiaries—Mandamus does not lie against Crown—Considered on merits as against officers of Penitentiary Service—Demand by inmate for documents on his file—No public duty to furnish documents—Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 29—Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44.

The plaintiff, an inmate of a Canadian penitentiary, sought *mandamus* to the defendant Crown, as represented by the Solicitor General and officers of the Canadian Penitentiary Service, requiring them to show cause why the Court should not order them to furnish the plaintiff with all papers and information pertaining to warrants outstanding against the plaintiff in the hands of authorities in the States of Florida and Connecticut, in the United States of America. It was alleged that the failure to give such information was contrary to the *Canadian Bill of Rights* and the penal law of Canada and resulted in the inmate's being deprived of a full defence to criminal charges.

Held, dismissing the application, *mandamus* does not lie against the Crown. As for the Crown officers named as representing the Crown, *mandamus* lies to secure the performance of a public duty, in the performance of which the applicant has a sufficient legal interest. It does not lie to compel the performance of a moral duty or to order anything to be done contrary to law. The custody and treatment of penitentiary inmates are governed by Regulations under the *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, section 29. Subject to such Regulations, the Commissioner of Penitentiaries can issue directives for custody and treatment. A directive prohibiting the giving to the inmate of documents or copies on his file is a decision by an administrative officer within the scope of his authority and based on the need for keeping information confidential and within the limits of security. There is nothing in the directive contrary to the *Canadian Bill of Rights* and no abuse of natural justice. Any moral obligation owing by the Crown officers to the plaintiff inmate was fulfilled by their furnishing him with particulars of the warrants held against him by authorities in Miami, Florida, and New Haven, Connecticut.

MOTION.

COUNSEL:

Plaintiff not represented.

Louis Joseph Rossi (Demandeur)

c.

^a **La Reine (Défenderesse)**Division de première instance, le juge Walsh—
Montréal, le 21 janvier; Ottawa, le 22 mars
1974.

^b *Mandamus—Pénitenciers—La Couronne n'est pas soumise au bref de mandamus—Au fond, on doit le considérer comme délivré à l'encontre de fonctionnaires du Service des pénitenciers—Un détenu exige la production de documents portés à son dossier—Aucun devoir public de fournir les documents—Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, c. P-6, art. 29—Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44.*

^c Le demandeur, détenu dans un pénitencier canadien, demande un bref de *mandamus* à l'encontre de la Couronne défenderesse, représentée par le Solliciteur général et des fonctionnaires du Service canadien des pénitenciers, les enjoignant d'exposer pourquoi la Cour ne devrait pas leur ordonner de fournir au demandeur toutes les pièces et renseignements relatifs aux mandats lancés contre lui par les autorités des États de la Floride et du Connecticut (États-Unis). Il allègue que le refus de fournir ces renseignements est contraire à la *Déclaration canadienne des droits* et les lois canadiennes en matière pénale, et entraîne l'impossibilité pour le détenu de présenter une défense complète aux accusations criminelles retenues contre lui.

^d *Arrêt*: la demande est rejetée, car la Couronne n'est pas soumise au bref de *mandamus*. En ce qui concerne les fonctionnaires de la Couronne nommés comme ses représentants, le but d'un *mandamus* est d'obtenir l'accomplissement d'un devoir public, dans l'exécution duquel le requérant a un intérêt suffisant en droit. Il ne peut servir à obtenir l'exécution d'un simple devoir moral ou à commander l'accomplissement d'un acte contraire à la loi. La garde et le traitement des détenus sont régis par les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, c. P-6, article 29. Sous réserve de ces règlements, le commissaire des pénitenciers peut donner des instructions relatives à la garde ou au traitement. L'instruction interdisant de donner au détenu les documents versés à son dossier ou une copie de ceux-ci, est une décision d'un administrateur dans les limites de ses pouvoirs et fondée sur la nécessité de garder confidentiels certains documents pour des motifs de sécurité. Rien dans une telle directive n'est contraire à la *Déclaration canadienne des droits* et elle ne porte pas atteinte à la justice naturelle. Les fonctionnaires de la Couronne se sont acquittés de leur obligation morale envers le demandeur en lui fournissant les renseignements détaillés concernant les mandats lancés contre lui par les autorités de Miami (Floride) et de New Haven (Connecticut).

DEMANDE.

^j AVOCATS:

Le demandeur n'était pas représenté.

J. P. Belhumeur for defendant.

SOLICITORS:

Plaintiff not represented.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

WALSH J.—Plaintiff applies for a writ of *mandamus* against defendant as represented by the Honourable Warren Allmand, Mr. Paul Faguy, Mr. Gerald Marineau, Mr. Robert Martin, and Mr. Jean Fouquette, enjoining them to show cause why the Court should not order them to furnish plaintiff with all papers and information pertaining to the alleged outstanding warrants and/or hold orders issued against plaintiff by the offices of the District Attorneys in the States of Florida and Connecticut in the United States of America. The application alleges that their failure to do so deprived him of his constitutional rights as an American citizen and his rights as a Canadian resident in contravention of the *Canadian Bill of Rights* and Canadian penal laws, thereby depriving him of a full and complete defence to any and all criminal charges.

Plaintiff in his motion requests that the Court obtain copies of the said warrants and/or hold orders and of the Commissioner's Directive No. 2471(1) signed by Mr. Paul Faguy. He further indicated that he would like to present the motion himself and requested the Court to issue a writ of *habeus corpus ad testificandum* in order that he might attend. The motion is supported by a solemn declaration and makes reference to the statement of claim indicating the facts in support of the motion.

The facts as set out in the statement of claim indicate that plaintiff is an inmate at the maximum security Archambault Institution in Ste-Anne des Plaines, Quebec, that the classification department maintains a file pertaining to each inmate which files are not open to inspection and that since a summary of the contents is not given to the inmate they may contain facts unknown to the inmate, including correspond-

J. P. Belhumeur pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Le demandeur n'était pas représenté.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

LE JUGE WALSH—Le demandeur s'adresse à la Cour pour obtenir la délivrance d'un bref de *mandamus* enjoignant l'intimée, représentée par l'honorable Warren Allmand et MM. Paul Faguy, Gerald Marineau, Robert Martin et Jean Fouquette, d'exposer les raisons pour lesquelles la Cour ne devrait pas leur ordonner de fournir au demandeur toutes les pièces et tous les renseignements relatifs aux mandats ou aux ordonnances de détention, ou aux deux, lancés contre lui par les procureurs de district en Floride et au Connecticut (États-Unis). Le demandeur allègue qu'en lui refusant ces renseignements, l'intimée le prive des droits que lui confère, en tant que citoyen américain, la constitution des États-Unis et va à l'encontre des droits que lui garantissent, en tant que résident canadien, la *Déclaration canadienne des droits* et des lois canadiennes en matière pénale. Ainsi, soutient-il, on lui refuse la possibilité de présenter une défense complète aux accusations criminelles retenues contre lui.

Dans sa requête, il demande à la Cour de se procurer des copies desdits mandats ou ordonnances de détention ainsi que de l'instruction n° 2471(1) du commissaire, signée Paul Faguy. Il a également indiqué vouloir présenter lui-même sa requête et il demande à la Cour de délivrer un bref de *habeus corpus ad testificandum* pour qu'il puisse comparaître. La requête est appuyée par une déclaration solennelle et se reporte à l'exposé des faits invoqués à l'appui de sa requête.

Il ressort des faits contenus dans la déclaration que le demandeur est détenu à l'institution Archambault à Ste-Anne des Plaines (Québec), établissement à sécurité maximale, que le service de la classification possède sur chaque détenu un dossier confidentiel dont le contenu ne peut faire l'objet d'un examen et que dans la mesure où on n'en fournit pas un résumé aux détenus, ces dossiers peuvent contenir des faits

ence sent to or by inmates, accusations or other allegations unknown to the inmate without his having had the opportunity to refute them or having had a fair trial or hearing, that the contents of these files are not confined to use in the particular penitentiary but are also available to other departments within the Canadian penitentiary system, the National Parole Board and possibly others. The statement of facts goes on to say that in the course of an interview with Mr. Robert Martin, the Chief Classification Officer, plaintiff was told that he could not be transferred to a medium security institution because there were outstanding warrants and/or hold orders issued against him by the offices of the District Attorneys in the States of Florida and Connecticut. On requesting to see these documents he was referred to Mr. Jean Fouquette, his Classification Officer, and was not permitted to see them on the basis of Directive No. 2471(1) dated December 13, 1973 signed by Mr. Paul Faguy, the Commissioner of Penitentiaries. Plaintiff has requested the Institutional Director, Mr. Gerald Marineau, to see the said warrants and hold orders and his request has been unanswered. He contends that the Directive No. 2471(1) is a violation of existing rules, laws and regulations governing the administration of justice in Canada such as the *Canadian Bill of Rights* and Canadian penal law which guarantees a complete and full answer to any criminal charges against an accused. He also contends that by being denied access to these warrants he is unable to prepare a defence against these charges and is denied his rights as an American citizen to a just and speedy trial according to the United States Constitution. He further contends that in view of his lengthy incarceration in Canada the applicable statutes of limitation on these warrants or hold orders may invalidate them so they would no longer serve as justification in preventing his transfer to a medium security institution.

ignorés des détenus, y compris de la correspondance reçue ou envoyée par eux, des accusations ou autres allégations ignorées du détenu à qui l'on a refusé la possibilité de réfuter ces accusations ou de subir un juste procès ou une audition. Il appert aussi que l'accès à ces dossiers n'est pas limité au pénitencier en cause, mais qu'ils peuvent être portés à la connaissance d'autres bureaux du réseau pénitentiaire canadien, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et peut-être même d'autres services. Il ressort également de la déclaration que, lors d'une entrevue avec le demandeur, Robert Martin, agent principal de classification, l'a avisé qu'il ne pouvait être transféré dans un établissement à sécurité moyenne au motif que les procureurs de district dans les États de Floride et du Connecticut avaient lancé contre lui des mandats ou des ordonnances de détention ou les deux. Lorsqu'il demanda d'examiner ces documents, on le renvoya à Jean Fouquette, son agent de classification, et on ne lui permit pas de les examiner en se retranchant derrière l'instruction n° 2471(1) en date du 13 décembre 1973 et signée par Paul Faguy, commissaire des pénitenciers. Le demandeur a également réclamé à Gérard Marineau, directeur de l'établissement, la permission d'examiner lesdits mandats ou ordonnances de détention, mais il n'a reçu aucune réponse. Il soutient que l'instruction n° 2471(1) enfreint les règles, lois et règlements qui régissent actuellement l'administration de la justice au Canada, notamment la *Déclaration canadienne des droits* et la législation canadienne en matière pénale qui garantissent à l'accusé le droit de présenter une défense complète aux accusations dressées contre lui. Il soutient également qu'en lui refusant accès à ces mandats, on l'empêche de préparer une défense contre ces accusations, qu'on frustrer ses droits de citoyen américain à un procès rapide et juste que lui garantit la constitution des États-Unis. Il prétend de plus que, vu sa longue incarcération au Canada, il se peut que ces mandats ou ordonnances de détention soient invalidés par la législation sur la prescription applicable et qu'ils ne puissent donc plus servir à justifier le refus de le transférer dans un établissement à sécurité moyenne.

At the hearing of the application for a writ of *mandamus* plaintiff was not represented, no writ of *habeus corpus ad testificandum* having been issued. Defendant was represented by counsel and was asked by the Court for an explanation as to why the information plaintiff requested from his classification file could not be given to him. A letter dated January 17, 1974 from Mr. Fouquette to the Crown counsel was filed which stated that on October 26, 1973 the Canadian Penitentiary Service had received from the Department of Justice in the United States, Florida District, Miami, correspondence advising that that department held an arrest warrant against Louis Joseph Rossi whose real name is Salvatore Raffone, and that there were also against him two failures to appear in New Haven, Connecticut. On December 4, 1973 a telex from the Royal Canadian Mounted Police advised the Canadian Penitentiary Service that Louis Joseph Rossi had been identified by the F.B.I. as being D. Salvatore J. Raffone, alias Vincent Louis Durso whose criminal record had commenced in the United States in 1960 and that he was wanted by the F.B.I. at New Haven, Connecticut. On December 6, 1973 the detailed criminal record of Rossi was received from the American Department of Justice. On December 18, 1973 plaintiff had an interview with the Classification Supervisor, Mr. Robert Martin, who told him that they were aware of his American criminal record which was probably the reason for the refusal to transfer him into a medium security institution. On December 20, 1973 Rossi requested from his Classification Officer a copy of any warrants against him. He was advised that a Directive of the Commissioner prohibited the giving to an inmate of the documents or copies of documents in his file. He was also advised that there was no warrant against him in his file save the committal warrant. On December 28, 1973 he sent a request to the Director of the institution complaining that he was unable to get from his Classification Officer permission to himself copy the contents of the information against him.

Aucun bref de *habeus corpus ad testificandum* n'ayant été délivré, le demandeur n'était pas représenté à l'audience de sa requête visant la délivrance d'un bref de *mandamus*. La défenderesse était représentée par son avocat et la Cour lui a demandé d'expliquer pourquoi le demandeur ne pouvait avoir accès aux renseignements qu'il avait demandés et qui se trouvaient dans son dossier de classification. Une lettre en date du 17 janvier 1974 envoyée par Fouquette à l'avocat de la Couronne a été versée au dossier. Elle portait que le 26 octobre 1973, le Service canadien des pénitenciers avait reçu du ministère de la Justice des États-Unis, district de Floride à Miami, une lettre signalant que ce ministère détenait un mandat d'arrêt émis contre Louis Joseph Rossi, qui s'appelle en réalité Salvatore Raffone, et qu'il y avait également deux défauts de comparution à New Haven (Connecticut) retenus contre lui. Le 4 décembre 1973, un message telex de la Gendarmerie royale du Canada signalait au Service canadien des pénitenciers que le F.B.I. avait identifié Louis Joseph Rossi comme étant D. Salvatore J. Raffone, alias Vincent Louis Durso, dont le casier judiciaire aux États-Unis remonte à 1960 et que cet individu était recherché par le F.B.I. à New Haven dans le Connecticut. Le 6 décembre 1973, le ministère américain de la Justice leur envoya le casier judiciaire complet de Rossi. Le 18 décembre 1973, le demandeur eut une entrevue avec le chef du service de classification, Robert Martin, qui l'avisa que les autorités canadiennes avaient connaissance de son casier judiciaire américain et que c'était probablement pour cette raison qu'on avait refusé de le transférer dans un établissement à sécurité moyenne. Le 20 décembre 1973, Rossi demanda à son agent de classification une copie de tous les mandats délivrés contre lui. On lui répondit qu'une instruction du commissaire interdisait de communiquer à un détenu les documents ou des copies des documents contenus dans son dossier. On lui expliqua également qu'il n'y avait dans son dossier aucun mandat, si ce n'est un mandat d'incarcération. Le 28 décembre 1973, il envoya une lettre au directeur de l'établissement pour se plaindre du fait que son agent de classification lui avait refusé la permission de prendre note lui-même de la

The Court took the matter under advisement, suggesting that counsel for defendant might endeavour to see whether it was not possible, without actually giving plaintiff access to his file, to give him precise information with respect to the contents of same on the basis that it might at first sight appear unreasonable that a person should not know what he is accused of if this information is, in fact, being acted upon to his detriment. Further documentation has now been placed in the file consisting of a letter dated January 23, 1974 from counsel for defendant to Mr. Fouquette, requesting a copy of the rules dealing with confidentiality of files of inmates in penitentiaries, and confirmation that the prisoner had been informed of the information in his file concerning the accusations brought against him and warrants issued against him by the American authorities. A reply to this dated January 31, 1974 repeated that the file contained no arrest warrant against plaintiff but merely correspondence from the Department of Justice in Florida indicating that they hold a federal warrant against him and that there are also two unlawful flight to avoid prosecution warrants from New Haven, Connecticut. The plaintiff was informed of this so that he can, if he wishes, obtain any further information from the American authorities in Miami or New Haven.

Dealing with the merits of the application, it would be simple to say that it should be dismissed since, in any event, *mandamus* does not lie against the Crown. Since the proceedings could be amended, however, or recommenced so as to direct them to the various penitentiary officers named in them, described in the application as representing the Crown, it is not desirable that the application should be dismissed on the question of procedure alone without some consideration on the merits.

The application must also fail on the merits, however. A writ of *mandamus* lies to secure the performance of a public duty, in the perform-

teneur des renseignements qu'on possédait contre lui.

Après un délibéré, la Cour demanda à l'avocat de la défenderesse d'essayer de voir s'il n'était pas possible, sans aller jusqu'à donner au demandeur le droit de consulter son dossier, de lui donner certains renseignements précis sur le contenu du dossier au motif que, de prime abord, il semble déraisonnable de refuser à quelqu'un le droit de prendre connaissance des accusations portées contre lui si, en fait, on utilise ces renseignements à son détriment. On a depuis versé au dossier une lettre en date du 23 janvier 1974, de l'avocat de la défenderesse à Fouquette, demandant copie des règlements relatifs au caractère confidentiel des dossiers des détenus dans les pénitenciers ainsi que confirmation du fait que le prisonnier avait été informé des renseignements inscrits à son dossier, relatifs aux accusations portées contre lui et aux mandats délivrés contre lui par les autorités américaines. Une réponse à cette lettre, en date du 31 janvier 1974, réitère que le dossier ne contient aucun mandat d'arrestation délivré contre le demandeur, mais simplement la correspondance émanant du ministère de la Justice en Floride indiquant qu'ils détiennent un mandat fédéral contre lui et qu'il y a aussi deux mandats d'amener pour fuite afin d'éviter des poursuites délivrés à New Haven (Connecticut). Ces renseignements ont été transmis au demandeur qui peut donc, s'il le désire, obtenir tous autres renseignements auprès des autorités américaines à Miami ou à New Haven.

Quant au bien-fondé de la requête, il serait facile de déclarer simplement qu'elle doit être rejetée car, en tout cas, la Couronne n'est pas soumise au bref de *mandamus*. Mais, comme l'action pourrait être modifiée ou intentée à nouveau, de façon, cette fois, à impliquer les divers fonctionnaires des pénitenciers nommés dans la présente action et donnés dans la requête comme représentants la Couronne, il n'est pas souhaitable de rejeter tout simplement la requête sur une question de procédure sans en examiner le fond.

Il convient cependant de rejeter également la requête sur le fond. Le but d'un bref de *mandamus* est d'obtenir l'accomplissement d'un devoir

ance of which the applicant has a sufficient legal interest. It does not lie to compel the performance of a mere moral duty or to order anything to be done that is contrary to law (see S. A. de Smith: *Judicial Review of Administrative Action*, 2nd ed., at pages 561-563. "Nor . . . will it issue in respect of a merely private duty, . . . or against a respondent who is not commandable by the court or by whom the duty is not owed." *Op. cit.* page 579. Even if all the conditions for the issue of a *mandamus* exist, it is a discretionary remedy and the Court will refuse to issue it if it is unnecessary or the object of which the application was made has already been attained—*op. cit.* 579).

In the present case it is likely that plaintiff was already well aware of the warrants outstanding against him in the United States and the reasons for which they had been issued; even if he were not, the verbal information given him by Mr. Fouquette as to the correspondence in his file relating to these warrants is sufficient to make him aware of the nature of the charges outstanding against him. The warrants themselves are not in his file in Canada and if he requires further information with respect to them he should address himself to the American authorities by whom they were issued. It is certainly not the responsibility of the Canadian penitentiary authorities to represent him in seeking to obtain for him any further information which he may require. In disclosing the information they have in their file they have fulfilled any obligation of natural justice which they may have toward him.

The *Penitentiary Act*¹ contains provision for the committal, reception and transfer of inmates. Section 29 provides that the Governor in Council may make regulations, *inter alia*, for the custody and treatment of inmates and generally for carrying into effect the purposes and provisions of the Act. Subject to any such regulations, the Commissioner may issue directives for, *inter alia*, the administration and good gov-

¹ R.S.C. 1970, c. P-6.

public, dans l'exécution duquel le demandeur a un intérêt suffisant en droit. Cette procédure ne peut pas servir à obtenir l'exécution d'un simple devoir moral ou à commander l'accomplissement d'un acte contraire à la loi. (Voir S. A. de Smith: *Judicial Review of Administrative Action*, 2^{ème} édition, aux pp. 561-563. [TRADUCTION] «Et . . . on ne peut pas non plus le délivrer relativement à un simple devoir privé, . . . ou à l'encontre d'un intimé qui n'est pas soumis aux ordres de la Cour ou à qui ledit devoir n'incombe pas.» *Op. cit.* p. 579. Même si toutes les conditions de la délivrance d'un bref de *mandamus* sont remplies, il s'agit néanmoins d'un remède relevant de la discrétion de la Cour qui peut en refuser la délivrance si celle-ci est superflue ou si le but de la demande a déjà été atteint—*op. cit.* p. 579).

Dans la présente affaire, il est probable que le demandeur avait déjà eu connaissance des mandats délivrés contre lui aux États-Unis ainsi que des motifs de leur délivrance; même s'il ne le savait pas, les renseignements que Fouquette lui a donnés verbalement quant à la correspondance versée à son dossier relativement à ces mandats suffisent à lui faire connaître la nature des accusations portées contre lui. Les mandats ne se trouvent pas dans son dossier au Canada et s'il veut obtenir d'autres renseignements à cet égard, il doit s'adresser lui-même aux autorités américaines qui les ont délivrés. Il n'incombe certainement pas aux autorités pénitenciaires canadiennes de le représenter pour chercher à obtenir pour lui les autres renseignements dont il a besoin. En divulguant les renseignements figurant au dossier, les autorités canadiennes se sont acquittées de toute obligation de justice naturelle qu'elles pouvaient avoir à son égard.

La *Loi sur les pénitenciers*¹ prévoit l'incarcération, la réception et le transfèrement des détenus. L'article 29 autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements relatifs, notamment, à la garde et au traitement des détenus et, de façon générale, à la réalisation des objets de la Loi et de l'application de ses dispositions. Sous réserve de ces règlements, le commissaire peut délivrer des instructions afin

¹ S.R.C. 1970, c. P-6.

ernment of the Service and for the custody and treatment of inmates. Although Directive 2471(1) is not in the file, the correspondence refers to the Commissioner's Directive prohibiting the giving to the inmate of documents or copies of documents in his file. The reason for such a directive is readily apparent since such information might well be confidential or should not be disclosed for security reasons, and the Act empowers him to make such a directive. There is certainly nothing contrary to the *Canadian Bill of Rights* or any abuse of natural justice resulting from the existence of such a directive which appears to be purely an administrative matter and the Courts cannot interfere when an administrative decision is made by an administrative officer within the scope of his authority.

For all the above reasons, therefore, no *mandamus* lies in the present case.

JUDGMENT

Plaintiff's application for issuance of a writ of *mandamus* is dismissed.

d'assurer, notamment, l'administration et la direction judiciaire du Service ainsi que la garde et le traitement des détenus. Bien que l'instruction n° 2471(1) ne figure pas au dossier, la correspondance mentionne l'instruction du commissaire interdisant de donner au détenu les documents versés à son dossier ou les copies de ceux-ci. On peut aisément comprendre la raison d'une telle instruction, car les renseignements contenus au dossier peuvent fort bien être confidentiels ou ne pas pouvoir être divulgués pour des motifs de sécurité. La Loi autorise le commissaire à émettre une pareille instruction. L'existence d'une telle instruction n'est certainement pas contraire à la *Déclaration canadienne des droits* et ne porte aucunement atteinte à la justice naturelle. Cette instruction semble de nature purement administrative et les tribunaux ne peuvent intervenir quand un administrateur prend une décision administrative dans les limites de ses pouvoirs.

Pour tous ces motifs, la demande de bref de *mandamus* n'est pas recevable.

JUGEMENT

La requête du demandeur visant l'obtention d'un bref de *mandamus* est rejetée.