

T-6565-82

T-6565-82

Athanasou Ziatas (*Applicant*)

v.

National Parole Board (*Respondent*)

Trial Division, Mahoney J.—Toronto, August 18;
Ottawa, August 26, 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — National Parole Board — Suspension of parole for breach of condition — Failure to grant inmate's request for hearing prior to termination of parole — Whether breach of statutory duty — Whether decision made without jurisdiction — Application allowed — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 10, 16(1),(3) — Parole Regulations, C.R.C., c. 1248, ss. 20, 20.1 as amended by SOR/81-318, s. 1 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 9.

The inmate's parole was suspended, then terminated for a presumed breach of a condition respecting non-association. The Parole Board failed to grant the inmate a hearing pursuant to subsection 16(3) of the *Parole Act* prior to reaching its decision. The issue is whether the Board acted in excess of jurisdiction even though it had the option to cancel the suspension of parole and then to revoke the parole without granting a hearing. The inmate is applying for a writ of *certiorari* to quash the Board's decision terminating parole without a post-suspension hearing.

Held, the application is allowed with costs. Although the Board's decision was one that could properly have been reached by another avenue since the Board had elected to follow subsection 16(3) of the *Parole Act*, the failure to satisfy the requirements therein for a hearing is fatal. The inmate is entitled to enjoy every procedural benefit provided by sections 20 and 20.1 of the *Parole Regulations*.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Ridge v. Baldwin, [1964] A.C. 40.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

R. G. Bigelow for applicant.
B. Mann for respondent.

Athanasou Ziatas (*requérant*)

c.

Commission nationale des libérations conditionnelles (*intimée*)

Division de première instance, juge Mahoney—
Toronto, 18 août; Ottawa, 26 août 1982.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Commission nationale des libérations conditionnelles — Suspension de libération conditionnelle à la suite de la violation d'une de ses conditions — La Commission a mis fin à une libération conditionnelle sans faire droit à la demande du détenu de se faire entendre — Y a-t-il eu manquement à une obligation légale? — Y a-t-il eu incompétence? — Demande accueillie — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 10, 16(1),(3) — Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, C.R.C., chap. 1248, art. 20, 20.1 modifié par DORS/81-318, art. 1 — Charte canadienne des droits et libertés, étant la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 9.

La libération conditionnelle du détenu a été suspendue, puis il y a été mis fin pour manquement présumé à l'une de ses conditions lui interdisant de s'associer avec certaines personnes. La Commission des libérations conditionnelles n'a pas accordé d'audience au détenu conformément au paragraphe 16(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* avant de prononcer sa décision. Il échet d'examiner si la Commission a commis un excès de pouvoir, même si elle était autorisée à annuler la suspension puis à révoquer la libération conditionnelle sans accorder d'audience. Le détenu demande un bref de *certiorari* pour casser la décision de la Commission qui met fin à la libération conditionnelle sans audience postérieure à la suspension.

Jugement: la demande est accueillie avec dépens. La Commission aurait pu arriver à cette décision par une autre voie, mais comme elle a choisi d'agir sur le fondement du paragraphe 16(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, l'inobservation de ses dispositions en matière d'audience invalide sa décision. Le détenu a droit à toutes les garanties procédurales des articles 20 et 20.1 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*.

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

Ridge v. Baldwin, [1964] A.C. 40.

i

DEMANDE de contrôle judiciaire.

AVOCATS:

R. G. Bigelow pour le requérant.
B. Mann pour l'intimée.

j

SOLICITORS:

R. G. Bigelow, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: The applicant was released from custody on day parole June 15, 1982. It was a condition of his day parole that he was:

Not to associate with any members past or present of the Vagabond Group or members of Outlaw Group.

The groups referred to are so-called motorcycle gangs. On his release, the applicant was picked up from the institution by individuals recognized by the authorities as members of one of the groups. When he reported later that day, as required, to a correctional centre, his parole was suspended for apparent violation of the condition and he was returned to custody. The applicant requested a post-suspension hearing. The respondent, without such hearing, terminated the parole. The applicant seeks a writ of *certiorari* quashing that decision on the ground that it was made without and in excess of jurisdiction in that:

1. The respondent breached its statutory duty by failing to grant him a hearing prior to deciding to terminate the parole.
2. It breached a duty to act fairly by failing to grant the hearing.
3. It breached a duty to act fairly by failing to advise him that he would not be granted a hearing and allowing him to make representations in some other form.
4. It breached the rights guaranteed him by sections 7 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).
7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.
9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

PROCUREURS:

R. G. Bigelow, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE MAHONEY: Le requérant a été relaxé, en liberté conditionnelle de jour, le 15 juin 1982. Sa libération conditionnelle de jour comportait la modalité suivante:

[TRADUCTION] Ne s'associer avec aucun membre que ce soit, passé ou actuel, des groupes Vagabond et Outlaw.

Il s'agirait de bandes de motards. A sa sortie de l'établissement, certains individus, que les autorités ont reconnus comme étant membres de l'un de ces groupes, sont venus chercher le requérant. Plus tard, le même jour, lorsqu'il s'est présenté, comme il le devait, à un centre correctionnel, sa libération conditionnelle a été suspendue pour violation caractérisée de cette condition et il a été réincarcéré. Le requérant a demandé une audition postérieure à la suspension. L'intimée, sans l'entendre, a mis fin à sa libération conditionnelle. Le requérant conclut à un bref de *certiorari* cassant cette décision, motif pris d'incompétence et d'excès de pouvoir en ce que:

1. L'intimée a manqué au devoir que la loi lui impose en refusant de l'entendre avant de mettre fin à sa libération conditionnelle.
2. Elle a manqué à son devoir d'agir équitablement en ne lui accordant pas d'audience.
3. Elle a manqué à son devoir d'agir équitablement en ne lui faisant pas savoir qu'il ne lui serait accordé aucune audience et en ne lui permettant pas de faire valoir ses observations d'une autre manière.
4. Elle aurait porté atteinte aux droits que lui garantissent les articles 7 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, étant la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.).
7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.
9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

“Day parole” is, by definition, “parole”. Other pertinent provisions of the *Parole Act*¹ follow:

10. (1) The Board may

(e) in its discretion, revoke the parole of any paroled inmate other than a paroled inmate to whom discharge from parole has been granted, or revoke the parole of any person who is in custody pursuant to a warrant issued under section 16 notwithstanding that his sentence has expired.

(2) The Board or any person designated by the Chairman may terminate a temporary absence without escort granted to an inmate pursuant to section 26.1 or 26.2 of the *Penitentiary Act* or the day parole of any paroled inmate and, by a warrant in writing, authorize the apprehension of the inmate and his recommitment to custody as provided in this Act.

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

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

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

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

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

The *Parole Regulations*, C.R.C., c. 1248, provide:

20. ...

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

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

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

¹ R.S.C. 1970, c. P-2.

Par définition, une «libération conditionnelle de jour», c'est une «libération conditionnelle». Voici les autres dispositions pertinentes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*¹:

10. (1) La Commission peut

e) à sa discrétion, révoquer la libération conditionnelle de tout détenu à liberté conditionnelle autre qu'un détenu à liberté conditionnelle qui a été relevé des obligations de la libération conditionnelle, ou révoquer la libération conditionnelle de toute personne qui est sous garde en conformité d'un mandat délivré en vertu de l'article 16 nonobstant l'expiration de sa condamnation.

(2) La Commission ou la personne que le président désigne à cette fin peuvent mettre fin à l'absence temporaire sans escorte accordée à un détenu en vertu des articles 26.1 ou 26.2 de la *Loi sur les pénitenciers* ou à la libération conditionnelle de jour de tout détenu et, par mandat écrit, autoriser l'arrestation et le renvoi en détention de ce détenu comme le prévoit la présente loi.

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

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

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

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

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

Le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, C.R.C., chap. 1248, porte:

20. ...

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

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

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

¹ S.R.C. 1970, chap. P-2.

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.

(2) An inmate shall be responsible for securing the attendance at a hearing referred to in subsection (1) of the person referred to in that subsection.

- (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 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.

Subsections (1) and (2) of section 10 vest the respondent with independent powers. The procedures prescribed by sections 20 and 20.1 of the Regulations have no application to its exercise of the power to terminate a day parole under subsection 10(2). It seems open to the respondent to cancel a suspension of parole and then to exercise its discretion under subsection 10(2). That, however, is not what happened here. The suspension was not cancelled. The case was before the respondent on a referral pursuant to subsection 16(3) of the Act and sections 20 and 20.1 of the Regulations were required to be observed. That is not altered by the facts that the respondent's decision was one that could properly have been reached by another avenue and that termination is less severe than revocation in that no loss of remission or addition of "dead time" ensues. There was no dead time, the period between suspension and apprehension, in this instance.

Having concluded that the application must succeed on the first ground, I do not have to deal with the others and do not do so beyond regretting that I do not find it open to apply the test proposed by Lord Evershed in his dissenting judgment in *Ridge v. Baldwin*:²

Was justice done in all the circumstances of this case?

The record satisfies me that, in all respects, justice was clearly done.

² [1964] A.C. 40 at p. 97.

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.

(2) Il incombe au détenu de voir à ce que la personne visée au paragraphe (1) soit présente à l'audition.

- (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.

Les paragraphes (1) et (2) de l'article 10 attribuent à l'intimée des pouvoirs indépendants. La procédure que prescrivent les articles 20 et 20.1 du Règlement ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de mettre fin à une libération conditionnelle de jour sur le fondement du paragraphe 10(2). L'intimée serait, semble-t-il, autorisée à annuler une suspension de libération conditionnelle puis à exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 10(2). Mais ce n'est pas ce qui s'est passé en l'espèce. La suspension n'a pas été annulée. L'affaire a été renvoyée à l'intimée conformément au paragraphe 16(3) de la Loi; il fallait donc respecter les articles 20 et 20.1 du Règlement. Le fait que l'intimée aurait pu arriver à cette décision par une autre voie ne change rien à cela, ni le fait que mettre fin à une libération soit une sanction moins sévère que la révocation, n'impliquant aucune perte de réduction de peine ni aucune adjonction à la peine d'un [TRADUCTION] «temps mort». En l'espèce, il n'y a eu aucun temps mort entre le moment de l'arrestation et celui de la suspension.

Ayant conclu, sur le premier moyen, que la demande est fondée, je n'ai pas à traiter des autres, et n'en traiterai pas, si ce n'est pour regretter d'avoir à juger inapplicable en l'espèce le critère proposé par lord Evershed dans son opinion dissidente dans l'espèce *Ridge v. Baldwin*:²

[TRADUCTION] Justice a-t-elle été rendue dans le cas d'espèce?

L'examen du dossier me convainc que, dans tous ses aspects, manifestement, justice avait été rendue.

² [1964] A.C. 40 à la p. 97.

JUDGMENT

The respondent's decision, dated June 24, 1982, terminating the applicant's day parole is quashed. The applicant is entitled to his costs.

JUGEMENT

La décision de l'intimée du 24 juin 1982, qui mettait fin à la libération conditionnelle de jour du requérant, est cassée. Le requérant a droit à ses dépens.